



D. PEDRO CUENCA VALDIVIA

con D.N.I.: 25.880.655

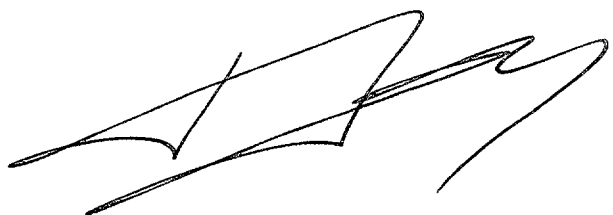
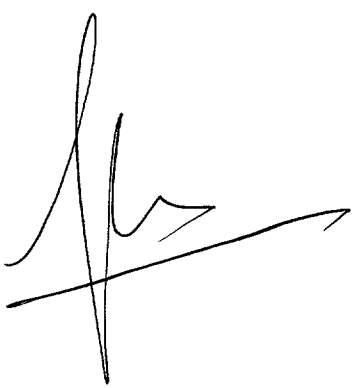
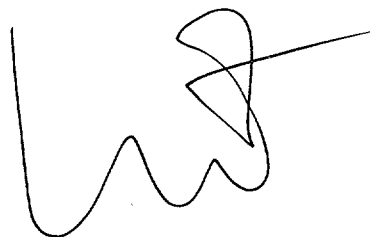
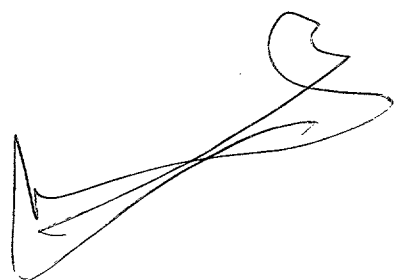
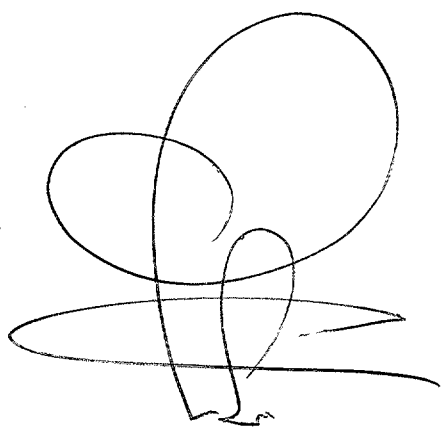
A U T O R I Z A :

Que su tesis doctoral con el título
"LA PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL.
ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS
DEL SUR EN LA COMUNIDAD DE MADRID"
pueda ser utilizada para fines de investigación por parte
de la Universidad Carlos III de Madrid.

Getafe, 23 de Junio de 1.998.

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Pedro Cuenca Valdivia", is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Fdo.: Pedro Cuenca Valdivia



**LA PARTICIPACION EN EL AMBITO LOCAL.
ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS DEL SUR DE LA
COMUNIDAD DE MADRID.**

TU/102

(2º 561)

**UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**

**LA PARTICIPACION EN EL AMBITO LOCAL.
ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS DEL SUR DE LA
COMUNIDAD DE MADRID.**

DIRECTOR: DR. D. LUCIANO PAREJO ALFONSO

AUTOR: PEDRO CUENCA VALDIVIA



I N D I C E

INTRODUCCION.....	Pág. 7
-------------------	--------

CAPITULO 1°.

1.La participación en el Estado Social.....	" 16
2.Datos constitucionales básicos sobre el derecho de participación.....	" 22
3.La crisis del Estado Social.....	" 28
4.Reflexiones jurídicas sobre el Estado Postsocial.....	" 36
5. El derecho a informar y ser informado en la C.E.....	" 53

CAPITULO 2°.

1. Constitución y Democracia Local.....	" 63
2.La Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el derecho de participación.Preámbulo	" 117
3.Disposiciones Generales de la Ley 7/1985 de 2 de Abril y Derecho de Participación.....	" 124

CAPITULO 3°:

1.El Estatuto del Vecino.Consideraciones Generales...	138
1.1.Naturaleza de la vecindad.....	140
1.2.Importancia del Estatuto del Vecino.....	146
<u>2)Derechos políticos:</u>	
2.1: Ser elector y elegible.....	149
2.2: Derecho a participar en la gestión municipal..	163
2.3: Derecho a pedir consulta popular.....	201
<u>3)Derechos prestacionales:</u>	
3.1: Derecho a utilizar los servicios municipales y a exigir la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público.....	210
<u>4)Derechos procedimentales:</u>	
4.1:Derecho a ser informados.....	219
5.Apendice al Cap.III:el ejercicio del derecho de participación y los Acuerdos administrativos consensuales.....	255

CAPITULO 4°

1)Los reglamentos de participación y desconcentración ciudadana Consideraciones generales. Su justificación.....	293
--	-----

1.1) Necesidad de los Reglamentos de Participación Ciudadana.....	296
1.2) Aspectos accidentados en la elaboración de algunos Reglamentos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.....	298
1.3) Políticas locales en relación a la elaboración de los Reglamentos.....	311
1.4) Los Reglamentos de las Federaciones de Municipios.....	317
1.5) Fundamentos jurídicos de la facultad de autoorganización:	
1.5.1) La L.R.B.R.L (7/1985).....	320
1.5.2) El R.O.F.....	326

CAPITULO 5°

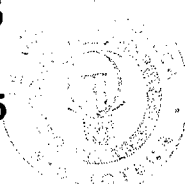
1. Estructura general e Ideas-Fuerza de las Exposiciones de motivos de los distintos reglamentos de los pueblos objeto de nuestra tesis:	332
2) Caracteres de reconocibilidad jurídica del movimiento asociativo y sus efectos:.....	346
2.1) El Registro Municipal de las Asociaciones Vecinales.....	346
2.2) El Reconocimiento de "Utilidad pública".....	347
2.3) El derecho a subvenciones.....	348
prestación de locales y servicios municipales.	
3) El derecho de información:.....	355
3.1) Consulta de archivos y bibliotecas	356

3.2) Los Boletines de Información Municipal.....	356
3.3) La "publicidad" municipal	358
3.4) Los estilos en la información.....	360
4) Instituciones para la participación:.....	362
4.1) participación en los Plenos.....	363
4.2) Comisiones informativas.....	366
4.3) Consejos Sectoriales.	371
4.4) Consejos de Barrio	374
4.5) La Consulta Popular.....	402
5) Otras instituciones reguladas:	
5.1) El derecho de petición.....	404
5.2) El libro de reclamaciones, sugerencias, iniciativas y quejas.....	405
5.3) La Audiencia pública de ciudad y la Audiencia pública de barriada.....	406
5.4) La iniciativa ciudadana.....	409
Apéndice al Cap.5° 1) La desconcentración territorial Antecedentes normativos.....	411
2. La desconcentración territorial en Leganés.....	420

CAPITULO 6°

1. Síntesis de lo tratado.....	442
--------------------------------	-----

2.La Zona Sur de la Comunidad de Madrid y el Derecho Administrativo.	
2.1) Situación geográfica y problemas socioeconómicos.....	444
2.2) Problemas derivados de la condición de Area metropolitana de la Zona.....	459
2.2.1) Problemática y crisis de las respuestas tradicionales.....	460
2.2.2) Definición de Area Metropolitana y rasgos más sobresalientes.....	469
2.2.3) Proceso histórico de respuestas del Derecho español a las Areas metropolitanas. anterior a la Constitución de 1978.....	473
2.2.4) La C.E. de 1978 y la L.R.B.R.L.....	478
2.2.5) La Zona Sur de Madrid y un nuevo diseño equilibrador de relaciones democráticas en la Comunidad de Madrid.....	482
3. Sujetos de los Derechos fundamentales en la zona sur de la Comunidad de Madrid	
3.1) Las personas físicas.....	486
3.2) El asociacionismo y sus relaciones con la Administración.....	515
3.2.1) El derecho de información y sus relaciones con el asociacionismo.....	515
3.2.2) El derecho de asociación.....	525



3.2.3)Tipología del asociacionismo del Sur de la C.de Madrid y sus relaciones con la Administración local.....	527
4)Los obstáculos a remover para la promoción de la participación en la Zona Sur.....	556
4.1)Los modelos vigentes de información pública local.....	558
4.2) Los modelos de aproximación a las carencias simbólicas:.....	566
4.3)Los modelos de intervención normativa.....	573
CONCLUSIONES.....	578
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	583

LA PARTICIPACION EN EL AMBITO LOCAL. ESPECIAL REFERENCIA A LOS MUNICIPIOS DEL SUR DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

INTRODUCCION

La presente tesis pretende llevar a cabo una reflexión sobre las posibilidades que el derecho positivo ofrece a la participación de los ciudadanos en nuestros ayuntamientos.

Haremos en primer lugar un repaso a los momentos constitucionales que se refieren a la participación. Dentro de los valores que configuran nuestro ordenamiento constitucional, nos ha parecido que la base más sólida sobre la que se asienta el mencionado derecho son sus caracteres de democrático y social. La primitiva característica de Estado de Derecho se vió impregnada, desde un punto de vista doctrinal y jurídico, de las características que han ido apareciendo a partir de la irrupción en la historia de nuevos Sujetos de la acción política, cual ha sido la aparición de los partidos representantes de la clase obrera y de la intervención decidida del Estado en el mundo socioeconómico.

A finales del siglo XIX el Estado había alcanzado la cúspide de su consolidación. Junto con la fundamentación democrática del poder, en una evolución imparable a partir de los fundamentos teóricos de la ilustración cuyas exigencias de profundización y perfeccionamiento llegan hasta nuestros días, se había centrado en el objetivo único de la ordenación de la sociedad. Era el ejercicio del Poder, con una escrupulosa misión de hacer cumplir el Derecho, dejando al libre arbitrio de las fuerzas económicas y

sociales el desarrollo de sus posibilidades expansivas¹

En la base del ejercicio del derecho de participación se encuentra la característica democrática de nuestro Estado.

La democrática es la forma con la que se corresponde un determinado SUJETO DEL PODER: EL PUEBLO.

No es en una introducción el lugar de ahondar en los diferentes matices de todo tipo que pueden englobarse bajo el concepto de PUEBLO.

Pero de todos modos, y partiendo de la definición de Kelsen para quien PUEBLO no puede ser otra cosa sino la colectividad organizada por el Derecho, podemos concluir estableciendo la relación que el concepto de democracia tiene con la libertad y con el derecho de participación, ya que por PUEBLO LIBRE no puede entenderse otra cosa sino aquel PUEBLO que se ha dotado a sí mismo de su propia ordenación, esto es, que se da a sí mismo sus propias leyes, lo que constituye la manifestación del ejercicio libre de su autonomía, y de su autodeterminación, o lo que es lo mismo, ser sujeto de la participación.²

¹ LUCIANO PAREJO ALFONSO, ANTONIO JIMENEZ BLANCO, LUIS ORTEGA ALVAREZ, "Manual de Derecho Administrativo", Ed. Ariel, Barcelona, 1990 pág.12

²"En el ideal de la democracia...convergen dos postulados de nuestra razón práctica...la reacción contra la voluntad extraña...y la retorsión contra la heteronomía. Es la misma naturaleza, la que en su ansia de libertad, se subleva contra la sociedad...Así, la idea absolutamente negativa y antiheroica de la igualdad presta base a la aspiración también negativa hacia la libertad.

Del supuesto de nuestra igualdad -ideal- puede inferirse la idea de que nadie debe dominar a nadie. Pero la experiencia demuestra que para seguir siendo iguales necesitamos soportar un dominio ajeno. Por esto la ideología política no renuncia jamás a hacer solidarias libertad e igualdad, siendo precisamente característica para la democracia la síntesis de ambos principios. Así lo expresó Cicerón, maestro de la ideología política al decir: "Itaque nulla alia in civitate, nisi in qua

Y decimos también que el ejercicio del derecho de participación asentaba sus bases sobre la característica SOCIAL de nuestro Estado.

En los años treinta, ante la crisis por la que atraviesa la República de Alemania, en la que hacían aguas los postulados de la democracia y el Estado de Derecho, H.Heller proclama la necesidad de dar a dicho Estado de Derecho, un contenido económico y social como única vía para hacerlo capaz de superar el foso entre la realidad social y el sistema político formal.³

La evolución, a partir de esta primera idea, llega a tener plena vigencia constitucional tras el final de la segunda guerra mundial.

Y entre los muchos efectos prácticos que se producen se encuentra el redimensionamiento que adquiere el instrumento Administración. De haber sido una Administración meramente de "policía", y centrada en la garantía de las libertades individuales, pasa a ser una Administración "prestacional", que no sólo dirige e impulsa el desarrollo económico general, sino que va a ser una Administración no neutra sino beligerante en la medida en que presta unos servicios públicos, que cada vez van a ser más unos servicios sociales, y haciendo valer su propia condición de empresario en la arena económico-social.

Aquí nos encontramos precisamente con la llamada urgente de la

populi potestas summa est ullum domicilium libertas habet: qua quidem certe nihil potest esse dulcius et quae, si aequa non est, ne libertas quidem est."

...Si la sociedad y el Estado han de existir, precisa...que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres, y...una autoridad. Pero ya que hayamos de ser gobernados, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos. Así la libertad natural se convierte en libertad social y política

Es políticamente libre quien, aun estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena" HANS KELSEN, *"Esencia y valor de la Democracia"*, Trad. R. Luengo y L. Legaz Ed. Labor, Barcelona, 1977, págs. 15-16 y 30

³ LUCIANO PAREJO Y OTROS, *"Manual..." op.cit.* pág. 14

propia Administración para que se haga efectivo el ejercicio del derecho de participación ciudadana.

La complejidad en que se sitúa la intervención de la Administración, la búsqueda de una legitimación específica y directa, que genere consenso social sobre la política administrativa concreta que se desarrolla en cada uno de los sectores sociales sobre los que incide, al considerarse que ya no parece suficiente la mera legitimación que le viene a la Administración por el cumplimiento de la Ley, hacen muy recomendable y exigible la participación del ciudadano en cuanto tal en las propias tareas administrativas.⁴

Esta exigencia del Estado Social comporta a su vez un cuidado exquisito por intensificar (principalmente en momentos de crisis de lo Social), la búsqueda de aquellos soportes procesuales que reconduzcan las exigencias sociales a las pautas democráticas y participativas,⁵ al tiempo

⁴ *op. cit.* 16

⁵ LUCIANO PAREJO ALFONSO nos señala que nos encontramos en un momento de toma de conciencia creciente, tanto por parte de la doctrina como por parte de la propia Administración, de incorporar a los ciudadanos a las tareas que hasta ahora eran coto exclusivo de la misma.

De entre los estudios más recientes, destaca J.TORNOS MAS, "Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia", *RAP* núm.81, págs. 371 y sgs. E.GARCIA DE ENTERRÍA, "La participación del administrado en las funciones administrativas", en la obra *Homenaje a S.Royo-Villanova*, Madrid, 1977; S.MUÑOZ MACHADO, "Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración", *RAP* núm.84, págs.519 y sgs. M.SANCHEZ MORON, "Los Consejos de Barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa" *REDA* núm.14. y también del mismo autor 1) "Participación, Neocorporativismo y Administración Económica", en la obra *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje a E.GARCIA DE ENTERRIA)*, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, tomo V, págs.3943 y sgs.; 2) "El principio de participación en la Constitución Española" *RAP*, núm.89, págs.185 y sgs. y 3) "La participación del ciudadano en la Administración pública", Ed. CEC, Madrid, 1980; L.MARTIN RETORTILLO, "La participación en la Administración pública. Principios y límites", en *La participación, Anuari de la Facultat de Dret*, Estudi General de Lleida, 1985; G.ARIÑO ORTIZ, "Democracia y Administración. Notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión", en *Estudios sobre el*

que jurídicamente legitimatorias, al quedar a salvo los valores mencionados.(Estado Democrático y Estado de Derecho).

Pero además de apoyarse el ejercicio del derecho de participación en la doble característica de nuestro Estado como ESTADO DEMOCRATICO y ESTADO SOCIAL, esta doble característica se ha visto concretizada y hecha efectiva mediante la positivación expresa como DERECHO FUNDAMENTAL del propio DERECHO DE PARTICIPACION.

En la doble dirección interactiva entre las características y principios ordenadores de nuestra Constitución (Art.1,1) y los derechos fundamentales del Cap.II, del Tít.I, lo que les lleva a convertirse en quicios arquitectónicos de todo el ordenamiento jurídico (Art.10,1), el derecho de participación, no puede ser considerado únicamente como "un derecho de libertad", expresión acuñada por JELLINEK, en el marco de su teoría de los status y del derecho público subjetivo, que ha inspirado la dogmática liberal.⁶

Según el autor mencionado el "derecho de libertad" consiste en un derecho público subjetivo de carácter reaccional frente a las injerencias del Estado, carentes de la debida cobertura legal en un ámbito de libertad individual. Ello reduciría al derecho fundamental a un derecho procesal de legitimación.

Por el contrario, desde la dogmática constitucional de nuestros derechos fundamentales, un derecho fundamental no se identifica meramente

proyecto de Constitución, Madrid, 1978; y L.PAREJO ALFONSO, "La participación en el Estado social", *Actualidad Administrativa* núm.5, 1987; y también, "La participation dans le Droit public espagnol", en la obra *Presence du droit public et des droits de l'homme*, *Mélanges offerts a J.Velu*, Collection de la Faculté de Droit de L'Université Libre de Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1992, tomo I, págs.453 y sgs. Y por lo que se refiere a ejemplos de participación orgánica en el seno de la propia Administración nos dice que son abundantes los que se dan en la legislación de los últimos años. L.PAREJO ALFONSO, "Eficacia y administracion tres estudios" B.O.E. M.A.P. 1995 pág.174 nota a pié de pág. núm.55

⁶ G.JELLINEK: "System der subjektiven öffentlichen Rechte", Scienta Verlag Aalen (2ªedic.reimp.1964), págs.86, 94 y 104.

con un derecho de libertad, ni un derecho de libertad, con un derecho público subjetivo de reacción o defensa frente al Estado.

Un derecho fundamental, sin perder su carácter reaccional, juridifica e institucionaliza la libertad misma. La libertad se constitucionaliza y su definición queda sustraída a la disposición del legislador⁷

Por lo tanto se trataría en definitiva de un precepto jurídico cuyo programa normativo expreso puede contener garantías institucionales, derechos de prestación y derechos de libertad.⁸

Y desde otra vertiente, el carácter individual y/o colectivo que tiene el ejercicio del derecho de participación, (como de los demás derechos fundamentales) se vincula estrechamente con otro carácter que deriva de la naturaleza y estructura territorial del Estado de las Autonomías.

Esta característica sitúa el análisis en el marco de la estructura territorial básica del Estado: tanto desde un punto de vista constitucional, como de su desarrollo básico y ordinario posterior.

Analizamos en el primer capítulo la condición de ESTADO SOCIAL. Al ser ella el fundamento para un tipo de presencia interventora del Estado en la sociedad, de tal presencia, junto con la característica democrática del Estado, se deriva la necesidad y urgencia de que se haga presente y coparticipe la sociedad mediante un ejercicio efectivo del derecho de participación.

⁷ HANS Kelsen, "Reine Rechtslehre", F. Deuticke, Wien 1976 (reimp. de la 2ª edic. 1960) pág. 43 y sgs. y págs. 142 t sgs. y 207

⁸ IGNACIO VILLAVERDE MENENDEZ: "Estado democrático e información: el derecho a ser informado". Premio Extraordinario de Doctorado. Junta General del Principado de Asturias Convocatoria 1994" con prólogo de Francisco J. Bastida Freijedo, Asturias, 1994, pág. 307

Hemos analizado, asimismo, y de modo global, los efectos perniciosos que de todo orden se derivaban de la crisis de la mencionada condición social, afectante a su vez, y desestructurante de las demás características. Como posible remedio a la denominada "crisis de racionalidad del centro", hemos apuntado a la necesidad de renovación que tiene nuestro Derecho Administrativo, para dar cabida a fórmulas blandas de participación social en su seno. Finalizamos este primer capítulo con una valoración constitucional del derecho de información, como requisito imprescindible, sin el cual no es posible el ejercicio del derecho de participación.

En el segundo capítulo analizamos la aplicación que del Estado social y democrático de Derecho se derivaban para una parte de ese mismo Estado. A la más pequeña de ellas, si se quiere evaluar desde un punto de vista territorial, pero no por ello menos Estado. Esto es, a la Administración local. Tras un somero repaso de su historia terminamos el capítulo con una exposición de las exigencias que para el municipio de nuestros días ha significado la Constitución de 1978, y el desarrollo que de las mismas se han plasmado en la legislación básica.

En un tercer capítulo, entraremos aún más en lo que constituye el núcleo de nuestra tesis al analizar cuales son los sujetos llamados a realizar el ejercicio efectivo del carácter democrático de nuestro Estado, a niveles de Administración local. Ello significará analizar las relaciones de vecindad y los derechos democráticos de que se ve investido el vecino en cuanto tal y en su calidad de ciudadano de un Estado democrático y social de Derecho, y que son títulos legitimatorios del derecho básico fundamental objeto de nuestra tesis: El derecho de participación.

Pero nuestra tesis acota el campo de análisis desde un punto de vista de su objeto, a nivel territorial, y como consecuencia, también quiere efectuar unas a modo de primeras conclusiones de las que se perciben como

manifestaciones del ejercicio del derecho de participación a nivel de unos determinados Ayuntamientos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

Es decir, queremos reflexionar sobre el ejercicio del derecho de participación a nivel local, pero no del ejercicio efectivo que puedan llevar a cabo todos los ciudadanos empadronados en cualquier Ayuntamiento de España, sino de aquellos que, empadronados o no, se relacionan con los Ayuntamientos de una determinada población (más de 100.000 habitantes) y situados en la zona sur de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Ello nos ha llevado en el cuarto capítulo a analizar los desarrollos jurídico-reglamentarios que en relación al ejercicio del derecho de participación se han venido aprobando en dichos Ayuntamientos. Sus virtudes y sus deficiencias. En relación a éstas, cabe afirmar que no son sino el reflejo más patente de las crisis con las que se ven zimbreados, desde sus más hondas raíces, no sólo las estructuras tradicionales del Derecho público, sino los mismos pilares de todo el Estado social y democrático de Derecho.

Por último, llevamos a cabo, en un quinto capítulo un análisis fuertemente antropológico y jurídico. En el pretendemos efectuar un análisis descriptivo de cual sea la realidad social, con sus luces y sus sombras, evaluadas éstas siempre desde un punto de vista jurídico, de las prácticas reales que los sujetos, en cuanto tales sujetos que se relacionan con las Administraciones locales, efectúan en lo concreto. Iniciamos el análisis con una visión próxima de los obstáculos que la propia Geografía metropolitana ofrece a los ciudadanos que en ella residen, descendiendo después al objeto último de toda ciencia: EL HOMBRE; conectando, en cualquier caso, la Geografía humana, tanto desde un punto de vista singular como colectivo, con el Derecho

Esta última consideración nos fuerza a utilizar aquellas fuentes que, sin tener como objeto un puro análisis sociológico, sino más bien

antropológico, nos parece sirven para aproximarnos a esta realidad conductual. Iluminar esa parcela pequeña de la realidad, a partir de los potentes focos de nuestro ordenamiento constitucional, ha constituido el esfuerzo pretendido con esta tesis.

CAPITULO 1º.SUMARIO: 1.La participación en el Estado Social.2.Datos constitucionales básicos sobre el derecho de participación. 3.La crisis del Estado Social.4.Reflexiones jurídicas sobre el Estado Postocial.5. El derecho a informar y ser informado en la C.E.

1.La participación en el Estado Social

Nos parece oportuno llevar a cabo al inicio de la tesis un resumen de las posibilidades que nuestra Constitución ofrece por lo que se refiere al ejercicio del derecho de participación. Y analizar las raíces constitucionales que este derecho hunde en las características de nuestro Estado democrático y de Derecho , pero también social.⁹

En primer lugar, conviene aclarar qué se entiende por la clausula de "Estado Social". Si la misma no se muestra pacífica en el ámbito del Derecho público, sin embargo no es obstáculo avanzar un concepto suficiente que sirva a las reflexiones que vamos a desarrollar.

Por "Estado Social" entendemos "el precipitado de una evolución histórica transformadora de las convicciones generalizadas sobre el papel del poder público en el orden económico y social".

Tal y como lo hemos definido es el resultado pues de un proceso. Este proceso tiene su inicio a mediados del siglo XIX y surge de las corrientes no marxistas del pensamiento socialista , en un deseo de dar respuesta a los problemas de grandes masas de la población,problemática que va a configurar la denominada "cuestión social", fórmula bajo la que se aglutinan los problemas generados por la industrialización, el crecimiento demográfico, la urbanización, y el fracaso político del liberalismo económico

⁹L.PAREJO ALFONSO,"La participación en el Estado social", *Actualidad Administrativa*, núm.5,1987

puro¹⁰

H.Heller en su trabajo "¿Estado de Derecho o Dictadura?" publicada en 1903 es quien acuña la expresión y el que sostiene la tesis de que si no se transforma el Estado liberal de Derecho en un Estado social de Derecho, no podría evitarse caer en un régimen dictatorial. La diferencia entre uno y otro tipo de Estado, según Heller, radica en que el primero atiende únicamente a la vertiente formal del principio de igualdad, y prescinde de las relaciones reales de poder, en tanto que para el segundo, lo decisivo ha de ser el principio de igualdad, no meramente formal, sino en el sentido material. De aquí que surja la obligatoriedad para el Estado democrático de atender las relaciones de poder, para ajustarlas al principio de igualdad, garantizando que los débiles socialmente cuenten efectivamente con una libertad y una protección judicial equivalentes a los socialmente favorecidos¹¹

La primera Constitución que incluye el adjetivo "social" para caracterizar a su propio Estado es la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en la que aparece la fórmula "Estado social", sin contenido preciso, más bien como fórmula abierta, que dió lugar a diferentes interpretaciones.

Así nos encontramos con la que nos dice que con la fórmula "Estado social" se está aludiendo al "resumen" de cuantas acciones públicas lleve a cabo el Estado; una segunda interpretación identifica "Estado social" con "Estado de bienestar"; una tercera, es la que entiende al "Estado social" como aquel que tiene previsto un amplio sistema de cobertura frente a las necesidades de sus ciudadanos, o lo que es lo mismo, un previsor sistema de Seguridad Social; por último, están los que interpretan que con dicha fórmula se está aludiendo a la función-mandato que es intrínseca al orden

¹⁰ LUCIANO PAREJO Y OTROS, "Manual..." *op.cit.* pág. 66

¹¹ *op.cit.* págs 66 y 67

constitucional en relación al orden social.

Todas estas interpretaciones dieron lugar a una polémica suscitada con ocasión de la reunión de profesores de Derecho público celebrada en Boon, en 1953, y que ha tenido una fuerte repercusión posterior. Protagonistas de ella fueron E.Forsthoff y O.Bachof.

Forsthoff defendió la naturaleza distinta de los principios de Derecho y Social. En tanto que la característica de Estado de Derecho tiene rango constitucional, la de Estado Social carece de dicho rango y está referida primariamente a la actuación de la Administración.

Bachof por contra, cree que dichos principios, predicados del Estado, tienen idéntico rango y valor, no siendo posible establecer entre ellos una jerarquía determinada. Están desde luego en relación entre sí, poseyendo una autonomía tan sólo relativa. La fórmula, pues, nos está indicando una determinada síntesis y equilibrio entre ambos principios.

Llegados a éste punto conviene hacer síntesis sobre una serie de causas que estuvieron en el origen de la nueva situación planteada:

a) Las consecuencias derivadas de los conflictos bélicos mundiales. Estos conflictos redundan en el nacimiento y consolidación de un Estado Organización que eleva a la cumbre la planificación y la intervención con objeto de atemperar los males de la guerra, conseguir la victoria, y posteriormente lograr el desarrollo y crecimiento económico y el bienestar social de las naciones afectadas por la contienda.

b) El desarrollo acelerado y generalizado del progreso técnico y de la utilización práctica social del mismo, generador de cambios en las condiciones de cumplimiento de la elemental función de regulación social consustancial al Estado. Baste con la cita de los avances en la higiene individual y pública, que rápidamente comienzan a requerir servicios de

infraestructura (suministro de agua potable, alcantarillado, depuración, cementerios), reglamentos (de construcciones, etc) y prestaciones (servicios sanitarios, preventivos y curativos). Pero además están los requerimientos de espacio físico y de recursos, cuyas manifestaciones más importantes son la organización del aprovechamiento del espacio o territorio (ordenación urbanística y territorial, protección del patrimonio histórico artístico y de la naturaleza, medio ambiente) y la organización de la seguridad personal.

c) La influencia del pensamiento socialista cuya proyección extravasa sin duda el ámbito de los partidos de izquierda.

La concurrencia de todos estos factores confluye en la afirmación histórica del protagonismo-responsabilidad del Estado e induce una serie de fenómenos muy importantes. Entre estos destacan:

1) El progresivo predominio del Poder Ejecutivo (el complejo Gobierno-Administración) en detrimento del Legislativo.

2) El crecimiento de la Administración pública, fenómeno ligado al anterior. Las funciones de la Administración van a depender en último término de las de los otros poderes, pues dichas funciones han de asumir, a través del Gobierno, cuantas no lo fuesen del Poder Legislativo o el Judicial. Por otra parte, el creciente reenvío al rango reglamentario de regulación de materias para su regulación así como la habilitación genérica a ésta se traduce indefectiblemente en un aumento en cantidad y calidad de los cometidos de la misma.

3) La centralización progresiva del poder en el plano organizativo, que trae causa del progreso técnico, con el desarrollo de los medios de comunicación, y las exigencias del principio de igualdad y de equiparación en las condiciones de vida, las economías de escala requeridas por los servicios públicos y las implicaciones internacionales de no pocos asuntos de la esfera pública.

4) El avance de los modos tecnocráticos de gestión en función

justamente de la complejidad de los problemas y de la sofisticación de los servicios.

Por lo que se refiere al caso español, la Constitución de 1978 se vió claramente influida y beneficiada por el estado de la cuestión tal y cual había sido acogido por la Ley Fundamental de Boon.

Nuestro artículo 1,1 C.E. proclama, junto con los principios de Estado democrático y Estado de Derecho, el de un nuevo principio configurador, el de Estado social.

Y así lo ha señalado expresamente nuestro Tribunal Constitucional (Ss.TC (18/1984 y 23/1984) al declarar que tal principio comporta la superación de la tajante separación entre Estado y sociedad, diluyendo y difuminando las fronteras entre lo público y lo privado

Sin embargo, vivimos un momento que problemas inéditos parecen desbordar la capacidad de respuesta del nuevo Estado social. Resumimos:

a) Los fenómenos enumerados y su acumulación parecen querer trastocar las bases de la organización y el ejercicio del poder público. Ya no se trata sólo de prohibir, ordenar o autorizar, sino también de lograr el cumplimiento de objetivos colectivos con el concurso de la sociedad. Es decir se trata de encontrar aquellos instrumentos que logren hacer efectiva la estrecha imbricación entre Estado y sociedad.

No es, pues, que se cuestione la propia necesidad del Estado. Por el contrario, hoy más que nunca, parece imprescindible la existencia de éste.

Sin embargo, se experimenta la necesidad de buscar instrumentos nuevos de organización y de acción. Y esto, además, con una angustiosa urgencia, puesto que parece como si los problemas sociales que se le plantean al Estado moderno difícilmente pudieran aguardar para su solución material, en tanto surge la tensión entre las actuaciones formales (conforme a las categorías, las técnicas y los procedimientos establecidos y regulados

por el Derecho) y las actuaciones muchas veces informales, (fruto de las situaciones de emergencia social, pero lejanas de tales categorías, técnicas y procedimientos)¹²

b)En el plano de las ideas, y más concretamente del pensamiento socialista, se produce una evolución de doble signo. Si por una parte parece ser necesaria la implantación de un Estado fuerte ,por otra se aspira al libre desarrollo de la persona con todas sus potencialidades individuales (recuperando así la línea decimonónica antiburocrática y anticentralista de Fourier y Proudhon, que ponía el acento en la liberación de las energías individuales y de los pequeños grupos de base, así como en la necesidad de impedir el sofoco por la organización colectiva de las aspiraciones de los individuos).

c)La primera respuesta del Estado a estas situaciones ha sido la de la instauración de dos instrumentos de técnica administrativa :la desconcentración por un lado y la concertación en la gestión pública.

Aparece definitivamente instalada la idea de una amplísima intervención,pero continúan manteniéndose los postulados conforme a los cuales los factores de legitimación del Poder Público se reducen al mecanismo electoral, con la posibilidad de control periódico que ofrece, y la opinión pública.

De modo paralelo, el mandato representativo se ha ido haciendo más abstracto y perdiendo contenido y el principio del Parlamento, como único locus de conversión de las opciones jurídicas en decisiones políticas.

d)La Administración, a su vez, continúa explicándose como un aparato de simple ejecución objetivo-jurídica de la Ley al que otorga suficiente cobertura el principio de legalidad, a pesar de que en una parte significativa de su actividad no se cumple verdaderamente la vinculación positiva por la Ley y tampoco es posible una gestión simplemente aplicativa de ésta.

¹² L.PAREJO ALFONSO, "*Crisis y renovación en el Derecho público*", CEC, Madrid, 1991 pág.21

En síntesis. La descentralización y la participación ciudadana han debido ser aceptadas como remedios a las disfunciones apreciadas.

Lo que sin embargo no indica que se hayan encontrado en estos remedios la panacea que va a solucionar todos los problemas. Antes, por el contrario, son muchos los problemas que rodean y aquejan ambas figuras instrumentales

La descentralización es concebida en sentido amplio, es decir, como redistribución del poder, no circunscrita a la organización administrativa, porque libera de los inconvenientes de la concentración del poder y revitaliza la legitimación de éste.

Y la participación, en tanto que, no concebida de modo mítico o demagógico, puede contribuir a la aceptación social de las decisiones administrativas y desburocratiza la interpretación del interés general.

2.Datos constitucionales básicos sobre el derecho de participación.

Ya hemos dicho que la Constitución de 1.978 asume decididamente la concepción intervencionista del Estado, al definirlo como social. Esa calificación, indudablemente ligada al valor superior de la igualdad, asimismo recogido en el artículo 1 del Texto Constitucional, se traduce en los deberes impuestos por el artículo 9,2 al Poder Público de promoción de las condiciones para la efectividad de la libertad e igualdad, remoción de los obstáculos impidientes de su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La misma calificación de Estado Social acredita la desidealización del Estado. Este no es un Ente ideal dotado de sustantividad propia diferenciada del pueblo histórico¹³; es más bien un arbitrio, un artificio para la creación

¹³ El catedrático de Derecho Administrativo, Luis Morell Ocaña hace alusión a este carácter instrumental del Estado al distinguir en la autonomía local dos elementos cualificados: "junto al Estado-organización nos dirá-es

y reproducción constante de la unidad social en la resolución de las contradicciones y conflictos de la vida colectiva.

Radizando la soberanía en el pueblo, y efectuada la opción básica en favor de la forma política parlamentaria, es decir, representativa, la participación que ahora nos ocupa no puede por menos que articularse en torno a la figura nuclear del mandato electoral o representativo.

Todas las manifestaciones de la participación descansan así, en último término, sobre la idea clásica de la legitimación del poder, en virtud de la entrega de la tarea de la conversión de las opciones políticas en regulaciones jurídicas por los representantes parlamentarios, toda vez que es justamente esta idea, y la de la suficiente programación previa legal de la actividad ejecutiva en ella implícita, la que permite montar esta última actividad sobre el principio institucional burocrático (con la notable excepción de la Administración local).¹⁴

Las técnicas que se ponen a disposición del principio del ESTADO DEMOCRATICO para canalizar la participación política son las siguientes:

a) Consagración en el plano sustantivo del principio superior del pluralismo político, y en el organizativo, del de constitución electiva del poder.

b) Racionalización de los anteriores principios mediante la afirmación del complejo papel de los partidos políticos como agentes de formación y

imprescindible tener en cuenta el Estado comunidad, concebido como *compositum* de grupos sociales muy diversos. Técnicamente, pues, hay que distinguir una dimensión de autonomía que corresponde al grupo social en cuanto tal, y otra que se ha de referir a la institución o agrupación en que el grupo encarna"LUIS MORELL OCAÑA, "Régimen Local Español" Ed.Civitas. Madrid. 1988 1ª Ed.pág.46

¹⁴ En virtud del art.140 CE, en los miembros de una corporación municipal, Alcalde y Concejales, confluyen y se unifican el carácter político democrático y el carácter administrativo institucional.

manifestación de la voluntad popular, e instrumentos fundamentales para la participación política, sin perjuicio de la revisión de fórmulas claramente accesorias de participación directa (en especial, el referendum consultivo; art. 92 C.E.)

c) Amplia configuración de la opinión pública, cimentada en los derechos fundamentales relativos a la libertad de pensamiento, expresión y comunicación (art. 20 C.E.)

La eficacia legitimadora, por las posibilidades diversas de participación que ofrece esta construcción, se ve multiplicada por razón del principio de distribución territorial del poder, resultante del reconocimiento del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones y a la configuración democrática de la Administración local (asimismo autónoma).

Aun con todo, el constituyente ha sido consciente de la insuficiencia, en un Estado complejo, de los mecanismos participativos generales y formalizados, por lo que no sólo ha constitucionalizado en el artículo 23 el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, bien directamente, bien por medio de representantes de carácter electivo, sino también el mandato al conjunto de los poderes públicos para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este mandato que, como ha precisado ya el Tribunal Constitucional, supone la imposición de un estricto deber jurídico de acción positiva al Estado, se traduce en:

1) La configuración de los partidos políticos, procurando su organización y funcionamiento democráticos (en lo interno) y su papel protagonista en la canalización de la participación política (en lo externo).

Aunque la Constitución dejara abierta la opción entre la participación directa y la cumplida a través de representantes (según resulta de su artículo 23), es obvia la primacía que a esta segunda otorga la democracia

representativa y la relegación de la directa a manifestaciones de importancia y alcance secundarios (salvo el supuesto excepcional del Consejo abierto en la autonomía municipal; art. 140 C.E.)

Pero si desde el principio del ESTADO DEMOCRÁTICO nada hay que objetar a ello, desde el principio del ESTADO SOCIAL, la Constitución impide cualquier exceso o sobrevaloración en la interpretación de los partidos que equivalga a una práctica monopolización por los mismos de la participación.¹⁵

2) De ahí, justamente, la transcendencia del desarrollo y articulación adecuados del derecho fundamental de asociación, en cuanto condición indispensable para una integración social viva y operativa.

En este apartado destacan muy especialmente los sindicatos y las asociaciones empresariales, cuya transcendencia para el funcionamiento del sistema resalta el constituyente al incluirlos en el Título Preliminar de la Norma Fundamental.

A tenor del artículo 7 de ésta, parece fuera de toda duda que el legislador, sobre garantizar su organización y funcionamiento democráticos, ha de asegurar su intervención allí donde se haga pertinente la defensa o la promoción de los intereses a que obedecen estas específicas asociaciones.

¹⁵ La esclerosis, por el contrario, que rezuman los viejos partidos en el ámbito de la integración participativa de sus miembros, y su, por otra parte, irremplazable función en el ámbito del ejercicio democrático del poder, les hace abrirse cada vez más a esas otras organizaciones, denominadas "Nuevos movimientos sociales", caracterizadas por lo que CLAUS OFFE, siguiendo a RANSKE, ha bautizado con el nombre del Nuevo Paradigma. El nuevo paradigma, frente al viejo, se caracterizará por tener unos valores y temas de acción colectiva nuevos, estar integrados por unos nuevos agentes, y seguir otro tipo de procedimientos. Entre estos movimientos destacan los movimientos ecologistas o medio ambientales, (incluidos los urbanos), el movimiento "pro derechos humanos", entre los que destaca el movimiento feminista, movimientos pacifistas, movimientos "pro" modos de producción y distribución comunales, etc. CLAUS OFFE. "Nuevos movimientos sociales. Desafío a los límites de la política" en *"Social Resarche"* 52. 1985, 4 págs. 817-868

Dicho de otra manera, el legislador debe, en el ámbito de la participación económica y social, otorgar a estas organizaciones un papel protagonista similar al que, en el de la participación política, corresponde sin duda a los partidos.

Pero similar y no equiparable, pues la participación política es omnicomprendensiva, por su finalidad (engloba todas las facetas de la vida colectiva y, por tanto, también la económico-social) y está al servicio de la articulación, por representación del poder soberano.

La plena conciencia de la insuficiencia del repertorio de posibilidades de participación social examinado, en una sociedad, y por tanto, unos Estados plurales y complejos, en los que -como ya ha quedado dicho, se ha producido una sobrecarga de la capacidad de generación de consenso y satisfacción sociales de la Administración pública aflora a todo lo largo del texto constitucional: el artículo 27, al regular con el carácter de fundamentales el Derecho a la Educación y la libertad de enseñanza establece la participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza y la intervención de profesores, padres y en su caso, alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; el artículo 51-incluido entre los principios rectores de política social y económica-obliga a los poderes públicos a fomentar las organizaciones de consumidores y usuarios y a oír a éstos en las cuestiones que puedan afectarles; y el artículo 105 obliga a la Ley a regular la audiencia a los ciudadanos afectados en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas y a los interesados en el procedimientos para el dictado de actos administrativos.

Como se ve, con independencia de la parte sistemática de la Constitución donde figuran estas previsiones y el objeto de las mismas, todas ellas se refieren a la participación en la gestión atribuida a la Administración

pública. Existe, pues, esa conciencia de que la Administración en muchas ocasiones no se circunscribe a tareas de simple ejecución, explicables en términos de aplicación de la norma establecida y justificables por entero con el juego del doble principio de la observancia del Derecho y la tutela judicial

Finalmente quiero destacar una idea en el contexto del análisis que acabamos de efectuar. La Constitución fundamenta el derecho a la participación.

Pero el derecho de participación es a su vez, como derecho anterior a la propia Constitución, y que encuentra su positivación jurídica en la misma, imprescindible para que pase de ser letra muerta, a texto vivo, incardinado no sólo en los operadores jurídicos, o en la división estructural de los poderes, o del Estado de las Autonomías y Municipios formal y rigurosamente establecidos, sino de la entera sociedad civil y de todos y cada uno de sus componentes.

La historia del Constitucionalismo al respecto es bien elocuente. Pero me basta traer a colación la Constitución de los EE.UU. de America. De ella nos dice un autor:

"...ese pleno desarrollo individual se tradujo en una "práctica" cotidiana del ejercicio del poder político; esto es, la asunción de la "ciudadanía" como derivación de su participación en la "cosa" de todos los días, pero en la que todos los integrantes de la comunidad se encontraban interesados (cosa pública o república).

De tal manera que la libertad-participación (el concreto y continuado ejercicio de la ciudadanía) resultaba a la vez causa y consecuencia de la libertad-autonomía (plenitud de goce de derechos y obligaciones civiles) en un sistema de retroalimentación. Y, por eso mismo, la Constitución, como norma fundamental, consolidante de la "formación política" se constituyó en

uno de los supremos valores que articuló la conducta de ese pueblo..."¹⁶

3.La crisis del Estado Social

A la crisis del Estado social aludíamos al final de las consideraciones que servían de pórtico en el primer apartado de la tesis. Vamos a analizarla con mayor profundidad dada la transcendencia que dicha crisis va a ejercer sobre el ejercicio del derecho de participación.

Esta crisis es paralela y confluyente con la crisis del sistema económico en que nació el Estado Social.

El modelo que se afianza tras la segunda guerra mundial y que se cifra en la economía mixta de mercado y en el Estado social de Derecho (formalmente proclamado o no como tal) alcanzó cotas de éxito considerables.

Sin embargo, también es cierto que recientemente se vive ya con la certeza de que es imposible un crecimiento económico progresivo e ilimitado.

Cada vez el problema del empleo parece apuntar en la dirección de que se han agotado las posibilidades del sistema para dar respuesta satisfactoria a la realización personal e individual.

El mundo de la informática y de la biogenética al tiempo que abren nuevas posibilidades, plantean también retos inéditos e interrogantes de gran alcance y envergadura.

¹⁶ JUAN CARLOS RUBINSTEIN, Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de La Plata (Argentina): "*Sociedad civil y participación ciudadana*" en XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. Valladolid, 12-19 de Julio de 1992 pág. 417. F.E.M.P. Madrid.1994

Cada vez son más plurales y contradictorias las exigencias de grupos sociales hasta ahora con relativa homogeneidad. Así, surge un fuerte sentimiento de privacidad y de valores fuertemente individualistas y de otro, nuevos movimientos que claman por nuevos filones de insolidaridad social a nivel no pocas veces planetario: el movimiento ecologista, feminista, pacifista, etc

Todo ello, no es que merme la confianza en el Estado social, en un momento en que éste apenas tenía consolidados sus nuevos instrumentos, tras el abandono/adaptación progresivos de los elementos provenientes de un Estado que hasta bien poco era tan sólo liberal y garantista, pero pone bruscamente en cuestión las formas de distribución e integración sociales, y plantea las exigencias de nuevas perspectivas, procedimientos de toma de decisiones, estructuras y formas de acción, así como otro tipo de decisiones y opciones¹⁷

Y con la crisis del Estado social deviene la crisis de todo el sistema, puesto que las caracterizaciones de social, democrático y de derecho, que configuran al Estado contemporáneo de postguerra, no son tres caracterizaciones que puedan darse hoy de modo aislado, o estanco. Las mencionadas caracterizaciones forman una "unidad estructural" según García Pelayo,¹⁸ en la que las tres coadyuvan en la legitimidad del todo.

Porque es sobre la base de la intervención del Estado democrático en la sociedad, como veíamos más arriba, sobre la que se asienta la necesidad de la participación de los sectores sociales en la gestión de los asuntos públicos.

¹⁷ L. PAREJO ALFONSO, *"Crisis y renovación..."* op.c. pág.18

¹⁸ Citado por C. DE CABO MARTÍN: *"La crisis del Estado Social"*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1.986, pág.15

Por ello es verificable también entre nosotros, y mucho más a nivel local, que la crisis del Estado Social, dada su legitimadora incidencia directa sobre el Estado democrático "influye decisivamente en forma negativa en los otros dos términos"¹⁹

Prueba clara de este deterioro quizás sean las dificultades y crispaciones vividas, al interior de las Corporaciones locales de izquierdas de la Zona sur de la Comunidad de Madrid, en relación a las políticas de su personal, organización de sus funcionarios, integración positiva de las teóricas fuerzas sindicales adictas a su ideología, etc.etc.²⁰

¹⁹ C.DEL CABO MARTÍN, *op.cit.* pág.17

²⁰ Nuestros Ayuntamientos aún no han podido, por más que fuesen gobernados por miembros del PSOE, del PCE o de IU, llegar a una situación de paz laboral, en que además de satisfacerse las aspiraciones laborales de sus funcionarios y trabajadores, se tradujese en una correlación de positiva acción sindical a favor de una correcta realización de los servicios públicos, prestados en este caso, a ciudadanos pertenecientes a la misma clase trabajadora que la de los trabajadores y funcionarios municipales, compañeros del mismo sindicato, y, quizás, en no pocas ocasiones, en desventaja social y laboral respecto a los trabajadores municipales.

Ha sido una observación general el ver a casi todas las poblaciones de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid con sus Ayuntamientos firmando acuerdos entre las Representaciones de los Funcionarios y Juntas de Personal y los Gobiernos de signo socialista. Sin embargo, en dichas relaciones, ha prevalecido y aún sigue prevaleciendo el clima de enfrentamiento y crispación. Es muy posible que el techo de los recursos financieros se haya visto en infinidad de ocasiones desbordado por las exigencias corporatistas de las representaciones sindicales. Esto ha podido ser cierto.

Pero la calificación de corporatismo que se puede hacer de las Centrales Sindicales en los Ayuntamientos de la Zona Sur habría que encuadrarla en una mentalidad de mayor calado político por parte de las Corporaciones, que han secundado, de modo militante y en líneas generales la concepción y mentalidad que emanaban del propio poder central de su partido

La crisis en el Estado Fiscal

Evidentemente, volvemos a repetir que la crisis mencionada no parte de vectores jurídicos, sino de las exigencias de acumulación creciente que informa al propio sistema capitalista, incompatibles con el alto nivel de prestaciones sociales de que venían disfrutando los ciudadanos del mundo occidental²¹.

Debido a las dificultades para seguir manteniendo el ritmo de acumulación exigibles para el funcionamiento del sistema, la salida a la que estamos asistiendo se resuelve, no mediante una solución política razonada y razonable, (es la fase que en el epígrafe siguiente denominamos Estado possocial) sino mediante la adecuación del Estado a la nueva fase del capitalismo.²²

Se trataría, en ausencia de modelos claros alternativos de que la dinámica de la sociedad, dejada a sus propias fuerzas, impongan su lógica y asuma el protagonismo: lo que equivale a afirmar, que la realidad

²¹ Como nos indica el prof. PAREJO: "Hoy existe clara conciencia de que en muchos casos la acción positiva configuradora del Estado, es presupuesto y condición de la efectividad misma de los derechos y de su ejercicio. Más allá de la misma, subsiste sin embargo, la polémica acerca de la nueva funcionalidad de los derechos constitucionales y fundamentales, en orden a las posiciones activas de participación y beneficio en las prestaciones públicas que configuran. Aquí se encierra un peligro nada despreciable de sobredimensionamiento de la eficacia protectora material de los derechos capaz de reforzar hasta límites insostenibles la tendencia existente hacia un Estado judicial... la transformación de los derechos fundamentales y constitucionales en derechos de contenido prestacional... ha de hacerse con toda prudencia..." L. PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág. 72

²² No es ajena al problema que comentamos la crisis permanente que en relación a la participación supone el protagonismo obligado de los Sindicatos, a todos los niveles de la vida económica y social, en virtud del mandato constitucional. Esta crisis tiene, naturalmente, su reflejo al interior de las propias Centrales Sindicales.

económica se imponga a la política.²³

Crisis de la participación política y administrativa.

Esto además adquiere una importancia crucial de cara al vaciamiento de lo político, la pérdida de las señas de identidad de las diferentes opciones plurales que conforman a la sociedad, y sobre todo, y lo que es más grave a mi entender, la enajenación consciente en que se mantienen a grandes masas de población

Democracia representativa como mero juego de unas élites de partidos, partidos que dejan de ser instrumentos, -como los diseña la Constitución-, para la participación política, pasando a ser canchas muy formalizadas y jerarquizadas en la lucha por el poder.

Por su parte, la Administración que ante los más amplios márgenes de libertad en la aplicación de la Ley, se ha visto fuertemente requerida por crecientes demandas de participación e intervención ciudadana en la toma de decisiones, se ve mediatizada por una progresiva dependencia de los sistemas de información. En efecto, la información adquiere una importancia cada vez mayor para el éxito de la actuación administrativa.

Se trata de una información sobre las necesidades y situaciones realmente latentes, de la cooperación ciudadana en el suministro de dicha información, indispensable, sobre todo, cuando los datos relevantes sólo pueden obtenerse en el entorno inmediato de los ciudadanos o los límites legales a la recogida oficial de información impiden que la misma Administración de oficio pueda conseguir toda la que precisa.²⁴

²³ L. PAREJO ALFONSO, "*Crisis y renovación...*" *op.cit.* pág.13

²⁴ L. PAREJO ALFONSO, "*Crisis y renovación...*" *op.cit.* pág.28

Toda esta corriente de degradación del Estado Social ha tenido unos efectos muy concretos y perniciosos sobre las instituciones representativas, los partidos políticos, los sindicatos y demás entes de representación. Y ha dejado su huella sobre el propio ámbito del Estado de Derecho.

Dentro de las instituciones representativas nos encontramos las instituciones locales, como entidades primarias de representación política territorial.

La autonomía local se ha visto desfondada en muchas ocasiones por la presión de los intereses económicos de escala mercantil supralocal y a veces multinacional.

a) El impacto sobre las instituciones: Nos referimos a las instituciones representativas. Se ven desbordadas en múltiples coyunturas por unos modos de solución de los problemas ajenos al funcionamiento formalizado de las mismas²⁵

b) Impacto en los partidos políticos: En cuanto a la incidencia que este deterioro comporta para los partidos ya lo hemos mencionado con anterioridad. El que estos se diluyan en una retórica verbalista diferenciada con opciones, sin embargo, técnicamente comunes ante la crisis²⁶ viene a confirmar cómo, por mor de la coyuntura, han relativizado el papel de lo "político", siendo instrumentos muy manipulables para expresar el pluralismo político y para concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular.²⁷

²⁵L.PAREJO ALFONSO, "*Crisis y renovación...*" *op.cit.* pág.21

²⁶ Las excepciones que pueden darse siempre provendrán de minorías testimoniales, y además su mensaje encontrará enormes resistencias y obstáculos para penetrar en la población. Ello confirma la regla de la vigencia universal del "partido interclasista" o partido "*cath-all*" ("recoge todo")

²⁷ La necesidad de los partidos políticos para la expresión del pluralismo político es insoslayable. De todos modos, los riesgos de vaciamiento participativo en la población de lo que

Además, parece que los grandes partidos a nivel local, y sobre todo en la medida en que se sienten atraídos por la fuerza de la metrópoli, pueden convertirse en meros epígonos propagandístico-electorales de las consignas que le vienen del nivel jerárquico superior tan próximo.

Se trataría no de una "democracia censitaria" en el momento de depositar el voto en las urnas (afortunadamente periclitada) pero sí de una democracia altamente "ilustrada" en su procesamiento posterior. Es decir, llevada por políticos cada vez más profesionalizados y técnicos vanguardistas, de cuya profesionalidad no se ha de dudar por principio, pero cuyo reflejo valorativo no viene precisamente, con excepciones honrosas, de las bases populares, sino de la confianza de las oligarquías de los partidos.²⁸

ha concluido por denominarse en nuestros días como **"Estado de partidos"**, ya fue denunciado desde hace mucho tiempo por la doctrina. Sirvan por todas las siguientes palabras de Kelsen: "La inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera. Esto es tanto más necesario cuanto que puede suponerse que es precisamente la estructura amorfa de este ámbito lo que da lugar al carácter señaladamente aritocrático-autárquico que tienen los procesos de formación de la voluntad colectiva dentro del mismo (Robert Michels) aun en partidos de programa radicalmente democrático..." HANS KELSEN, *"Esencia y valor..."* op.cit. pág. 45

²⁸ "En una comunidad más pequeña los problemas se perciben y pueden dominarse, mediante la opción entre soluciones simples, lo que hace relativamente fácil la postulación personal de la opción, postulación que de suyo implica una participación, más o menos activa, en la vida comunitaria. En el area metropolitana, en cambio, los problemas colectivos -el contexto de lo que puede ser común- tienen una dimensión técnica que difícilmente puede ser dominada mentalmente por los habitantes de la misma..." L. Morell Ocaña, *LAS ESTRUCTURAS LOCALES...* o.c.págs.144-145

Morell cita como exponente de las habituales contraposiciones entre democracia y eficacia a D. WALDO, en su obra traducida al español en 1961, *TEORIA POLITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*.

Un estudio de la máxima actualidad sobre el tema, ya fundamentado en la Constitución de 1978, y anteriormente citado es el que nos ofrece L. PAREJO ALFONSO, *EFICACIA Y ADMINISTRACIÓN, TRES ESTUDIOS*, MAP, 1995

c)Impacto sobre el Derecho:Es otro de los problemas cruciales que indican la fuerte crisis que la ola liberal reinante ha acarreado sobre el trabajoso esfuerzo de constitucionalismo desarrollado a partir, principalmente de la segunda guerra mundial.

Como si tanto sacrificio hubiese sido estéril, o como si la historia no hubiese ido sabiamente construyendo los pilares y controles a los que hoy ha de someterse cualquier relación digna entre el Estado y la Sociedad, lo cierto es que están fuertemente en crisis en la vivencia de los ciudadanos a nivel local la verificación de los valores que proclama el art.1,1 de nuestra Constitución.

Así, frente a la exigencia de profundizar en el Estado social y democrático de Derecho, se insiste de nuevo en la necesidad de flexibilizar el mercado laboral, de dejar a la "mano invisible" que desarrolle la justicia inmanente a las fuerzas desbocadas de la naturaleza o de la mundialización de la economía, y asistimos a una desregulación creciente de las condiciones jurídicas del hecho contractual básico de las condiciones de trabajo y la desvigorización de la fuerza vinculante de los convenios.

En resumen, todo se ve invadido por tendencias a la desregulación, la privatización, la "racionalización" de la función y del tamaño del Estado. Primero empezó el mundo anglosajón, bajo el lema de "Less government is good government". Resultando en la actualidad una situación de considerable confusión.²⁹

Lo que podría haberse traducido en la adopción de fórmulas de derecho receptivo, o fórmulas blandas de composición, parece que ha querido seguir pivotando sobre fórmulas de "responsive law" de acuerdo con

²⁹L.PAREJO ALFONSO, "*Crisis y renovación...*" *op.cit.* pág.14

Por ello, esta singularidad tecnocrática elevada en cualquier situación al máximo nivel de necesidad política se refleja en el propio orden normativo. Ello lo vemos en las siguientes manifestaciones: Leyes de Delegación, potenciación de la potestad reglamentaria, desplazamiento progresivo de competencias a organismos supranacionales,

Lo que en sí, ante los nuevos retos, no nos parece por sí mismo negativo, antes bien puede ser muy positivo. Lo que ya no nos parece tan positivo es la falta del principio básico del Derecho público : la publicidad de las resoluciones y la transparencia en las motivaciones,³¹

Todo este estado de cosas ha contribuido en definitiva a convertir al Estado en "lugar privilegiado de la lucha de clases". Estado que ha encontrado desgraciadamente su prolongación no pocas veces mimética en sus piezas menores y descentralizadas como son los municipios.

Lo que choca evidentemente con las exigencias que comporta nuestro Ordenamiento Constitucional.

Desde la óptica jurídica nos parecen imprescindibles todas aquellas aportaciones que incidan en la recuperación o en la renovación del Derecho público para religarlo con la realidad social.

4. Reflexiones jurídicas sobre el Estado postsocial

Cualquier sistema normativo se haya en una imperiosa necesidad de

³⁰NONET Y SELZNIC en "*Law and Society in Transition*"(1978)

³¹ Esta característica se sitúa en las antípodas de la construcción de las bases de los procesos participatorios en el Estado Democrático, Social y de Derecho.

encontrar la interconexión que se establece entre Estado y Sociedad. Según sea este tipo de conexión así serán los caracteres que adornarán la máxima expresión de dicho sistema, esto es, la Ley. En los inicios del Estado de Derecho, el fundamento histórico jurídico de la relación entre Estado y Sociedad nos lo encontramos en las garantías que se establecen entre la sociedad y el Monarca constitucional por una parte, y por la otra, por las limitaciones estrictas que se imponen a la intervención del poder en la vida de la misma sociedad.³²

La sociedad tiene su vida propia, y es regulada de modo natural por las relaciones que derivan del mercado. La Ley adquiere unas propiedades jurídicas de abstracción y de igualdad y generalidad, que van a ser las que brinde el Derecho a las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Con el

³² Abordo en este apartado de la tesis unas reflexiones de la máxima transcendencia por la incidencia en los problemas jurídicos que se generan en torno a la participación a nivel local.

A la consideración jurídico-sociológica del estado de cosas descrito en el epígrafe anterior está dedicada la obra del profesor A.J.PORRAS NADALES cuyo título: *"Introducción a una teoría del Estado postsocial"*, nos está invitando a profundizar en la situación de crisis sobre la que pivota hoy la tensa relación Estado-Sociedad, intentando encontrar caminos de solución.

Tras dedicar los dos primeros epígrafes del capítulo a la crisis del sistema normativo liberal y al proceso de deslegalización en que ha abocado el mismo, se centra la obra en analizar los soportes procesuales que son lógicos en un Estado de Derecho, el diferente sentido que el concepto de "eficacia" pueda guardar en un sistema normativo liberal y el que guarda en un sistema jurídico adecuado a un Estado Social. La tremenda dificultad que puede encontrar un Estado Social intervencionista para dar satisfacción a las crecientes demandas de autonomía organizativa propiciadas por la sociedad democrática organizada. Y, ante la crisis creciente de irracionalidad que pueden ofrecer el cúmulo de intereses agregados para la teoría de un *"responsive law"* (o derecho interventor), nos ofrece las virtualidades de un *"receptive law"* (o derecho receptivo). El capítulo termina analizando la hipótesis de la "racionalidad reflexiva" de Teubner, frente a la crisis de racionalidad del centro preconizada por Luhman. A.J.PORRAS NADALES, *"Introducción a una teoría ..."* Su capítulo V, lleva por título: "El Estado postsocial como Estado de Derecho. El derecho intervencionista" o.c. págs. 203-256

apogeo de la burguesía el concepto de ley "formal" llega a su cenit.

Pero con la crisis del sistema liberal, aparece la Ley interventora, ley medida, que va a requerir una fundamentación no meramente formal sino técnica y en no pocos casos, coyuntural y sectorial.

Unido a este caracter técnico **la ley intervencionista va a proporcionar la oportunidad de revitalizar consensualmente, por medio de la participación de los afectados, su propia legitimidad.**

Por lo mismo, el concepto de validez y de eficacia tienen un sentido muy distinto en el derecho liberal y en el derecho intervencionista.

Para aquel era indiferente la incidencia que el Derecho pudiera tener en la sociedad. Más bien partía de la pretensión negativa de no incidir. Por ello la validez de una norma se correspondía con su propia eficacia. Para el derecho intervencionista por contra validez y eficacia no se confunden como pudieran hacerlo en el derecho autónomo liberal.

En el Derecho autónomo liberal se absolutiza a la Sociedad representada en su Parlamento frente al Ejecutivo al que se le somete plenamente a los dictados de una Ley Formal. Se excluye del Derecho la posibilidad de una actividad reglamentaria autónoma o "preter legem".

Pero, como ya hemos podido observar, la crisis que introduce el Estado interventor va a exigir una reformulación de todo este esquema tan tranquilo y descarnado de conceptualización del derecho. El Estado Social y Democrático de Derecho va a ver aparecer una ingente cantidad de pluricentrismo decisional.³³

Al Estado de las Autonomías habrá que unir en nuestro caso las autonomías locales que hoy por hoy suponen más de 8.000 centros

³³L. PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág.23

decisorios sobre los intereses de los ciudadanos.

La consecuencia lógica es que asistiremos a un proceso creciente de deslegalización de materias y lo que puede parecer más preocupante teóricamente, y, según se entienda el devenir de los acontecimientos, también vital y políticamente, asistiremos y asistimos de hecho a un vaciamiento en la capacidad de impulso y racionalización de los que hasta ahora se consideraban los portadores de los intereses de la generalidad. Es lo que se ha dado en llamar, a partir de Luhman, crisis de racionalidad del centro.

Continúa, en el plano sustantivo, existiendo un único interés general en cada caso concreto. Sin embargo, el pluralismo de la comunidad política y la consecuente descentralización de la organización y el ejercicio del poder público, originan una diversificación de la interpretación del interés público, desde el punto de vista de los diferentes sujetos en presencia.

Lo que nos llevaría, de la mano de las ciencias sociales, a la necesidad de producción de un DERECHO no meramente EXPLICATIVO, sino a la producción de un DERECHO PROFUNDAMENTE IMPLICATIVO.³⁴

La Ley va a seguir siendo imprescindible. Sólo que con la misión de generar una multiplicidad de habilitaciones racionalizadoras para los múltiples centros de decisión periféricos.

De aquí que la evolución del sistema de fuentes en el derecho deba hacerse a partir de dos procesos diferenciados:

³⁴ L. PAREJO ALFONSO, *"Crisis y renovación..."* op.cit. pág.24
y T.R.VILLASANTE: *"Las democracias participativas"*
Ed.HOAC, Madrid, 1995 pág.199



a) Intensificando las exigencias activo-participativas de la sociedad democrática organizada, a través de los adecuados soportes procesuales.

b) Intensificando al propio tiempo las dosis de eficacia del derecho intervencionista.

Es pues una exigencia del propio rigor en la búsqueda de la seguridad jurídica el que ha de obligar a las instituciones a establecer con claridad los cauces y procedimientos por los que, en las condiciones predeterminadas, deben evolucionar, con las excepciones que se establezcan previamente, la adopción de las decisiones pertinentes, adoptadas a su vez por parte de los sujetos, que, tras los procedimientos de selección acordados y llevados a cabo en un clima de apertura a todas las iniciativas interesadas, sean lo más próximas posibles a una correcta y eficaz interpretación del interés general para el asunto concreto.³⁵

Es evidente que no es la Ley la que va a obligar a los representantes de una Corporación Municipal a efectuar su propio diseño reglamentario de actuación. Pero también es evidente que sin una iniciativa corporativa que lo haga efectivo quizás pueda hablarse de ejercicio de autonomía local en el

³⁵ "Toda consulta cívica está sin embargo llena de problemas que raramente se han afrontado y que amenazan su resultado: ¿Quién determina lo que es una información adecuada y suficiente? ¿Cómo se seleccionan los participantes para que la elección sea justa y no manipulada? ¿Cómo se establecen las reglas del diálogo? ¿En qué medida deben participar los políticos y los expertos para no influir excesivamente en el resultado de la consulta? ¿Qué hacemos con los vecinos que no tienen tiempo o no quieren participar? ¿Qué valor tiene la opinión de personas poco informadas pero a las cuales también afecta el asunto?. ¿Qué propuestas son relevantes y cómo interpretarlas e integrarlas en los planes previstos?. El problema de la evolución de las propuestas, con miras a una decisión política, es peliagudo". De la ponencia presentada por JOSÉ LUIS RAMÍREZ GONZÁLEZ, Miembro del Instituto Nórdico de Planificación y Urbanismo (NORDPLAN): *"La participación ciudadana en los países nórdicos. Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro"* en la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios celebrada en Córdoba del 4 al 7 de Noviembre de 1.992. pág.9 (en ciclostil).

desarrollo de la gestión pero nunca de manifestación de voluntad política que haga posible el ejercicio acabado del derecho de participación a que aspira el desarrollo de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

Y con ello, precisamos, aún no hemos logrado el ejercicio efectivo del derecho. Sencillamente lo que estamos haciendo es "establecer las reglas de juego" e invitar a los ciudadanos a que, si buenamente lo ven de su interés, participen en lo que de alguna manera les afecta.

La propia evolución de la naturaleza normativa de la Constitución viene potencialmente a romper con el requisito de la previa ley ordinaria como "creadora" de un espacio público de actuación de los sujetos.³⁶

Por el contrario, la universalización de la categoría de los derechos públicos subjetivos en la orbita constitucional y de ésta a la administrativa tiende a generalizar las pretensiones activas de los ciudadanos frente al Estado".³⁷

Los ciudadanos, pues, desde una posición activa, frente a los derechos subjetivos, no van a esperar, con razón, la solución que les venga verticalmente dada sino que van a ser conscientes de su propia responsabilidad y se van a mostrar capaces de exigir una intervención y la modulación de la intervención misma de acuerdo con las necesidades e intereses de los sujetos para los que se va aplicar.

Se va a dar un cambio en relación al sujeto de la pretensión, que en

³⁶ A.J. PORRAS NADALES, *"Introducción..."*, o.c., pág.216

³⁷ L.PAREJO ALFONSO, *"Crisis y renovación..."* op.cit. págs.67 y sgs.

lugar de ser individual, pasa a ser pluralista.³⁸

De ser negativa en relación al Estado, es positiva por cuanto exige una prestación de dar o hacer, y de actuar después de la propia actuación estatal, actúa "antes" de que el Estado se haya decidido, y por lo mismo, en el "iter" se encuentran aspectos prejurídicos, (propuestas, manifestaciones, conflictos, negociaciones, etc.etc.) que no encajan ni podrán encajar nunca en los procedimientos jurídico-positivos formalizados.³⁹

Eficacia y legalidad

Es evidente que mediante este ensanchamiento procesual "sólo pueden operar transformaciones efectivas cuando coinciden con exigencias objetivas de adecuación entre la norma y la realidad".⁴⁰

Realidad, añado, que siempre se va a ver cumplida, aún cuando los resultados obtenidos no coincidan finalmente con el óptimo a desear. Y esto es posible en la medida en que hay una realidad primera, la democrática, que implica el ejercicio del derecho de participación, que siempre va a verse en cuanto actividad pura acoplada por la norma constitucional que imperativamente urge a los poderes públicos no sólo a su realización sino a su continuado y positivo perfeccionamiento.⁴¹

³⁸ "En la actualidad, la mayor complejidad de las tareas administrativas y de los problemas a resolver ha colocado en un primer plano un tipo de relación igualmente más compleja, en el que es usual el compromiso y la afección de una pluralidad de ciudadanos con intereses de parecida entidad diferenciados entre sí e, incluso, divergentes o contradictorios" L.PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág.25

³⁹ L.PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág.21

⁴⁰ A.J. PORRAS NADALES, "Introducción..." o.c., pág.217

⁴¹ "La participación ciudadana a nivel local no debe buscar el diálogo como instrumento de un resultado, sino fomentar el diálogo por el diálogo, dejando que el resultado se dé por añadidura. Una preocupación exagerada por obtener un resultado

No se trataría, como puede apreciarse, de aligerar al Derecho en relación al principio obligado de eficacia.

Sin embargo, no es la misma mentalidad la que invade muchas veces al técnico jurídico.

Pareciera como si al mismo tan sólo se le pidieran valores legitimantes que no tuvieran que ver, o que fueran ajenos a la eficacia.

El cambio operado por un Derecho intervencionista, correspondiente a una etapa de Estado Social, va mucho más allá que el que pudiera exigírsele por un Derecho autónomo, cerrado sobre la propia perfección formal de la norma, y atento tan sólo a una jerarquía piramidal de fuentes que no tiene en ningún caso por qué contaminarse con la realidad.

Se trataría de la exigencia constitucional que va más allá, según el ámbito sobre el que se desarrolle (actividad prestacional de servicios públicos, actividad estrictamente económica, y actividad de "imperium") que no puede estacionarse en la regla pura del Derecho ni deducirse de principios abstractos sino que ha de preocuparse por la eficacia final de la norma misma y tener en cuenta los análisis empíricos a través del contacto con los sujetos o sectores sociales afectados por ella.⁴²

tangible de las consultas hace que se desatiendan otros elementos más profundos e importantes. En una palabra, la participación cívica debe estar orientada al desarrollo de una competencia cívica y de una ética democrática, más bien que a la efectividad en la elaboración de propuestas. Esa efectividad se dará por añadidura si se le concede al proceso el tiempo de incubación suficiente".

J.L. RAMÍREZ GONZÁLEZ, "*La participacion...*" *op.cit.* pág.10

⁴²El profesor Parejo Alfonso nos dice:

"Por esta razón, la concreción del principio de eficacia y su operatividad en el plano de las específicas actividades administrativas debe descansar en la discriminación entre ellas, en función de la mayor facilidad de la introducción en los mismos

Nos encontramos en una etapa en que culmina la fase evolucionada y madura del Estado social y democrático de Derecho, que algunos han

de técnicas de valoración por comparación..." Y siguiendo el método aplicado por Leisner en el Derecho Alemán establece la triple clasificación de la actividad administrativa según su carácter, bien sea éste de tipo económico, prestacional o de *imperium* o intervención.

Resumiendo lo medular que el concepto jurídico de eficacia-eficiencia aporta para cada una de las clasificaciones aportadas podemos decir que, mientras para la **actividad económica** administrativa el concepto es de una importancia transcendental, por cuanto en ella más que en ninguna otra están presentes la relación medios-fines, "lo que significa que 1) El contenido, el alcance y la exigencia del principio de la eficacia se centra en la eficiencia, es decir, en la productividad medida según criterios de racionalidad técnica de la gestión de la actividad. 2) Por tal razón (en unión a la práctica identidad, o en su caso, analogía de las actividades mismas), la exigencia de la eficacia coincide sustancialmente con la que tiene (en el sentido de productividad eficiente) en la economía y el mundo empresarial privado", en tanto que en la eficacia de la **actividad administrativa prestacional** "cabe afirmar como mínimo que el juego del contenido reducido (eficiencia) del principio antes establecido para el caso de la actividad desplegada como consecuencia de la iniciativa pública económica, de la gestión patrimonial y económico-financiera en general. Pues también la prestacional tiene un contenido económico que otorga soporte a la analogía con actividades privadas empresariales. De ahí que tanto la legislación general (contratación pública) como singular, y claramente, la de régimen local, autoricen su gestión indirecta, es decir, por intermedio de privados. La eficacia no se agota aquí empero en su significado de eficiencia. En los servicios públicos y las demás prestaciones existe, en efecto, un fin legal, cuya consecución no se satisface adecuadamente con la simple optimización de la relación entre medios y objetivos. Ese fin legal es sustantivo o cualitativo, formando parte del interés general a realizar, y careciendo, -por su propia naturaleza- de la flexibilidad precisa para dar juego a las técnicas de la eficiencia en términos de productividad".

Y por lo que se refiere a la **actividad de imperium o intervención**, "lo decisivo en ella no es el mayor o mejor aprovechamiento de los medios y recursos, sino el ejercicio de las potestades atribuidas a la Administración, en términos de completud, corrección y prontitud". Y concluye el profesor Parejo estableciendo la imposibilidad lógica y jurídica de la eficacia total del poder público administrativo en su conjunto por relación a la totalidad de sus fines propios.

L.PAREJO ALFONSO, "*Eficacia...* op.cit. págs.131-135

denominado como Estado postsocial. Se trata de un Derecho con pretensión de responder a los condicionamientos del ambiente social, un "responsive law" resultado evolutivo de la definitiva crisis del formalismo legal, donde las nuevas formas del orden jurídico deben atender a la exigencia de ser "responsive to social needs" en un intento de armonización de las pretensiones finalistas del Estado intervencionista con las exigencias participativas características de la sociedad democrática avanzada"⁴³

Se da un paralelismo evidente entre las categorías enunciadas en la evolución del Derecho y las que subraya el filósofo de la comunicación HABERMAS (Derecho preconventional o primitivo; después, un Derecho convencional, basado en la normalidad legitimada por la tradición, y por último Derecho postconvencional, donde el sistema responde a los intereses de los participantes en el proceso social).

Pero en cualquier caso rápidamente aparecen los problemas subyacentes tanto al "responsive law" como al denominado Derecho postconvencional. Esto es, la dificultad por una parte de formular un concepto equilibrado entre los proyectos que parten de arriba y la adecuación de los mismos a las demandas que parten de abajo⁴⁴

⁴³ A.J. PORRAS NADALES, *"Introducción..."* o.c.págs.221-222

⁴⁴ "Algunos se imaginaban que el participar en las tareas de los grupos de consulta pública suponía dictar a los políticos lo que habían de decidir. No siempre se dejaba claro, al comienzo de una consulta, que de lo que se trataba era de reunir datos, conocimientos y valoraciones que mejoraran el proceso de decisión y su resultado"... "La participación ciudadana no se conforma con la elaboración de una información unidireccional, ni con la mera exhibición de planes ya elaborados y a punto de aprobarse (eso ya era costumbre desde la legislación urbanística anterior a 1960). Se trata de abrir un diálogo en dos direcciones: una que dé posibilidad a los ciudadanos de comprender más a fondo las intenciones inspiradoras de la gestión municipal y sus planes, los detalles de la situación y los problemas que plantea la realización del plan; la otra consistente en organizar la recogida de opiniones enraizadas en la vida y los lugares cotidianos y de datos concretos de la situación afectada por el plan, que normalmente son ignorados o desatendidos por los

Es necesario que frente a los principios clásicos que embargaron al Derecho autónomo, principios de seguridad, uniformidad, generalidad y permanencia prevalezcan los principios de flexibilidad, eficacia, tratamiento individual y capacidad de respuesta.⁴⁵

Ambos problemas dependerán en su solución equilibrada de la actitud que adopten los poderes públicos frente al contexto social. Es decir, de la actitud receptiva e integradora que tengan los representantes políticos elegidos frente al ejercicio del derecho de participación que hagan efectivo sus representados. El problema final no es, pues jurídico, sino político.⁴⁶

expertos" JOSÉ LUÍS RAMÍREZ GONZÁLEZ "La participación..." p.c. pág.9

Lo anterior refleja la realidad de los Ayuntamientos en Suecia, en los años en los que aún estaba en auge el clima de la participación. En nuestros Ayuntamientos del Sur de la Comunidad de Madrid se ha querido salvar durante los últimos años en no pocas ocasiones la distancia que separa las realidades vecinales de los proyectos políticos con encuentros convocados a escasas semanas, cuando no días, de la aprobación de los distintos planes, encuentros en los que, dada la pluralidad y a veces intencionada dispersión de intereses representados, ha sido imposible, a veces también por desinformación de los convocados, obtener una aportación mínimamente estructurada.

⁴⁵ T.R. VILLASANTE nos dirá citando a P. Virilio:

"La velocidad absoluta es lo contrario de la democracia, que supone ir hacia los otros, discutir, tomarse tiempo para la reflexión y compartir la decisión. Cuando ya no queda tiempo para compartir, debido a esa fatalidad de la aceleración, ya no hay democracia posible..." Es muy importante resaltar esta cita por cuanto parece que la eficacia que se exige hoy en día de la Administración, de modo erróneo calcada de la de la economía de mercado, difícilmente puede admitir la parsimonia de lo humanamente bien "obrado", o tolerar en el político que ha de adoptar decisiones llevar a cabo los contactos que exige el hecho constatado de una pluralidad de intereses, a veces difíciles de ensamblar, viéndose generalmente presionado callado pero eficazmente por los intereses de los grupos detentadores de poder. T.R. VILLASANTE "Las democracias..." op.cit., pág.100

⁴⁶ "Los políticos más inteligentes, deseosos de curarse en salud, apoyan el establecimiento de cauces de participación cívica y de diálogo, mientras que los más obcecados ven en ese diálogo un peligro contra su libertad de decisión. La actitud de éstos últimos podría calificarse de "exhibicionismo del poder" consistente en que lo importante para ellos es quién manda, no

Ello no quita que por una parte se plantee la relatividad de los modos tecnocráticos de solución a los problemas, imprescindibles, sin embargo, en su relación mediática para abordarlos, pero que implican una separación del contexto social.⁴⁷

Y por otra, la multiplicidad selvática de problemas a los que los poderes públicos tienen que atender, y la consiguiente dificultad y riesgo de desracionalización que implica el abordarlos.

Es seguro que las contradicciones apuntadas no se resuelven con imposiciones normativas o actos voluntarísticos sin base en la realidad.⁴⁸

la calidad de lo mandado. Les es difícil comprender que el escuchar opiniones ajenas no mengua el poder del que toma la decisión, pero le ayuda a tomar una decisión más adecuada que además aumenta su credibilidad". JOSÉ LUIS GONZÁLEZ RAMÍREZ, "*La participación...*" *op.cit.* pág.7

⁴⁷ La doctrina jurídica se ha hecho partícipe del problema. Como también la sociología. En el capítulo quinto de la tesis, ya en el contexto de la remoción de obstáculos a que se ven mandatados por la Constitución los poderes públicos, conforme al art.9,2 C.E. volveremos a ver la estrecha conexión entre las dificultades tecnocráticas y los modos de obrar de la ciudadanía en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid. Basten en este lugar las siguientes consideraciones de Villasante:

"Planificación y participación parece que se llevan mal. Son dos de los referentes citados continuamente por las políticas progresistas, pero poco se ha profundizado en la articulación adecuada de ambas pretensiones. En un extremo, los técnicos planifican porque dicen saber prever lo que puede ocurrir,; en el otro extremo, las bases sociales no se fían de las decisiones tecnocráticas y/o burocráticas, y se desentienden de tales proyectos. Los mecanismos de participación también deben ser criticados porque se pierden habitualmente en inoperancias o en contentar demagógicamente algunas demandas (a veces errores) de los sectores populares..." T.R. VILLASANTE "*Las democracias...*" *op.cit.*, pág.100

⁴⁸ "La progresiva pérdida de importancia de la decisión-acción unilaterales clásicas no parece, sin embargo, que deba significar merma alguna en el papel del Estado como instancia de resolución de los conflictos y de configuración y aseguramiento de las condiciones básicas de la vida social. Revela más bien tan

Por lo que se refiere a las aportaciones que desde un punto de vista jurídico y con todas las modulaciones que la normatividad periférica ha de ir adquiriendo en cada momento, dependerá también en gran medida de la clase de problemas que se vayan a abordar.

Ante problemas objetivables y generalizables de dimensión eminentemente técnica, es claro que el sistema político puede encontrar una relativa autonomía en su solución.

Distinto es cuando nos encontramos con problemas socialmente bien definidos, que afectan a colectivos o sectores sociales muy concretos. Aparece entonces, frente a la categoría que hemos denominado "responsive law" una categoría nueva dentro del Derecho que podemos denominar "Derecho receptivo" o "formas blandas" de producción del Derecho.

Se trataría en primer lugar de aceptar al Derecho como instrumento de integración dentro de la legitimidad superior del Estado, y al propio tiempo, de aceptar demandas de autonomía, sustitutivas en este caso de la dinámica prestadora del Derecho intervencionista.

Antecedentes de este tipo de situaciones nos las encontramos en los movimientos que se sitúan no pocas veces frente a las instituciones (verdes, pacifistas, etc.) inductores en la mayorías de las ocasiones no de demandas de representación sino de auténtica autonomía que no admiten negociar.

sólo una transformación en el modo de cumplimiento de dicho papel, que nada dice acerca de la extensión y la intensidad del mismo. Cabe afirmar que tal papel ni ha menguado ni es detectable tendencia en tal sentido, justamente porque en una sociedad compleja y carente de un preciso orden de valores, al menos de general e indiscutida aceptación, vivencia e interpretación, que no obstante debe afrontar problemas de enorme porte, justamente el que proclama y realiza el Estado, constituye la única referencia segura e indiscutible para la continuada generación del indispensable consenso y unidad de las soluciones" L. PAREJO ALFONSO, *"Crisis y renovación..."* op.cit. págs.20-21

SCHMITTER subraya más bien la línea neocorporatista de estas organizaciones, en cuanto ostentan una auténtica capacidad reglamentaria, convirtiéndose en el eje político representativo de sus intereses, y en instancias limitadoras del poder, bien por medio de la coparticipación en el mismo o de la propia autonomía que poseen de modo institucionalizado.

Tanto en un caso como en otro la transformación del Estado de Interventor a Receptor es evidente.

Las consecuencias para el derecho son obvias. Se trataría de configurar un modelo de Ley que pueda ser instrumento tanto para otorgar "validez general" a los compromisos dispersos que se diesen, como para asegurar un mínimo control de racionalidad.

Sólo la Ley podría asegurar la legitimación, la seguridad jurídica de las relaciones pactadas, la eficacia de los acuerdos "erga omnes" y el control jurídico "a posteriori".

Es al respecto evidente que en el ámbito de las relaciones sociales tal es la función que tienen encomendadas constitucionalmente las distintas fuerzas sociales representativas de los distintos intereses. Y, como paradigma a nivel territorial, tal es la exigencia de autonomía política que se desprende de la división territorial del Estado. Y en ambos casos, la Ley Ordinaria, como proyección de las exigencias constitucionalmente previstas, regula las potestades básicas a ambos niveles de actividad.

Se priman, frente al Derecho interventor, los elementos disgregadores y participativo-activos, vaciando al centro político del control que hasta el momento anterior a la Constitución pudiera haber desempeñado.

Se intensifica la dispersión, la fragmentación y la diversificación. Es lo que Luhman ha bautizado con el nombre de "crisis de reflexión del

centro", y se sitúa en la antípoda de las exigencias que comporta el principio de racionalidad kelseniano o maxweberiano.

Muchos, sobre todo desde los niveles centrales, pero también desde los periféricos, no aciertan a ver en ello un mínimo grado de coherencia, tan interiorizada se tiene la visión de la coherencia a partir de un punto central.⁴⁹

Las exigencias del Estado social y democrático de Derecho, son sin embargo, a partir de los postulados de descentralización establecidos, suficientes para dar coherencia a todo el sistema. Sobre todo, si a partir de los mismos, se intensifican también la profundización en los principios igualmente exigibles de solidaridad y coordinación.⁵⁰

Por ello, este desquicie aparente del centro no es un desquicie de muerte para el sistema jurídico, con tal de que esa disminución de demanda de racionalidad global encuentre como circuito de juridificación global el desarrollo de los derechos fundamentales o una normativa básica procesal

⁴⁹ Probablemente una de las exigencias más apremiantes sea el ir renovando toda una mentalidad jurídica, de la que están imbuídos muchos expertos en la Administración, a todos los niveles, en la que el Derecho Administrativo no se ve inserto en las exigencias del Estado social y democrático de Derecho, en definitiva, una renovación de los viejos esquemas conceptuales del Derecho administrativo volcado en el garantismo individual, pero muy lejos de la renovación de los esquemas y procedimientos de resolución de los problemas de un renovado Derecho público.

⁵⁰ "Constituye ya una tópica comprobación destacada recientemente por H.FABER el progresivo vencimiento de la acción administrativa -en detrimento no ya sólo de la acción autoritaria y coactiva, sino también de la prestacional consensuada,-del lado de la planificación, la previsión, la organización, la coordinación y la ponderación, priorización y armonización de necesidades, intereses y objetivos, en una evolución que tiende a hacer de la Administración, la "infraestructura" garantizadora de la vida social, con paralela pérdida de importancia relativa de las aludidas intervenciones de corte más tradicional en la actividad de los ciudadanos" L.PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág.22

suficientemente abierta que actuaría, como circuito suministrador de legitimación.

A la vista de las dificultades con que todavía se mueven los parámetros de legitimación en la realidad que vivimos no hay más remedio que comenzar reconociendo que estamos aún lejos de que estas concepciones descentralizadas de lo jurídico se hayan plasmado en la realidad.

Como botón de muestra no es difícil encontrar a nuestros Ayuntamientos justificando su inercia en las connotaciones emanantes de un Derecho administrativo autónomo y carente de virtualidad.⁵¹

En lugar de aprovechar los amplios cauces que desde una óptica de autoreglamentación y autonormación le vienen reconocidos, desde la Constitución, y desarrollados en la Ley Básica.

Parece claro que desde una Teoría del Estado que quiera operar **integrando** los diversos niveles de normatividad deberá actuarse a partir de dos premisas; a saber:

a) Investigando procesos objetivos de aproximación entre la Institución (y sus modos) y los grupos sociales que están en la base de su representación.(y sus modos).

b) E indagando en la posibilidad de crecientes soportes procesuales desde la óptica de la aproximación aludida.

Ello exige, a su vez, en relación a la mencionada investigación de los

⁵¹ Inercia que repercute de manera muy especial en actitudes tendentes a la lentitud, falta de imaginación, etc. por lo que se refiere a los problemas derivados de una urgente desconcentración territorial, compatible y exigible con las exigencias de planificación a nivel de zona, o en las derivadas de la elaboración de los Reglamentos de Participación, que estudiamos en un capítulo próximo.

procesos objetivos de aproximación del Estado a la Sociedad el seguir una dinámica en la que por una parte se impulse la evolución de procesos de autoorganización social (movimientos espontaneos que no pueden ser yugulados nunca por la consideración positiva de lo institucional) y por otra efectuando una progresiva fragmentación de la estructura política, iniciada constitucionalmente.

Esto es, no es suficiente a mi entender con el reconocimiento de las competencias a las Comunidades Autónomas en nuestro caso, o con el reconocimiento de la autonomía local.

Afirmamos que el municipio, como beneficiario esencial de la democracia local ha de plantearse, sobre todo en circunstancias de una extensión territorial o número adecuado de ciudadanos, procesos de fragmentación política⁵² (autonomías decisoriales) en su territorio, en la misma medida en que venga exigido por aquellas.

No sólo mediante la creación de los denominados entes distritales de descentralización, sino mediante la atribución de verdadera capacidad de decisión en el ámbito de sus intereses. Ello no significa que se desmembre el municipio en un mosaico fragmentario de nuevos entes locales. El municipio como tal ha de adoptar en su reglamento de participación las fórmulas que reconduzcan las decisiones heterogeneas a los cauces de homogeneización que exijan la consideración global y equilibrada de una gestión unitaria.

Sin embargo, tampoco con lo anterior se está queriendo abocar a un

⁵² Lo que no implica que se pierdan los necesarios niveles de coherencia centrales. Habría que trasladar al nivel de cada escalón del Estado las concepciones por las cuales se deviene a la unidad de la Administración en la doctrina alemana, tratadas por G.HAVERKATE y B.O.BRYDE y citadas por L.PAREJO ALFONSO, "Crisis y renovación..." op.cit. pág.95

nuevo centralismo, esta vez camuflado bajo fórmulas de descentralización. Ello implica el estudio y aprobación consensuada de los intereses vecinales sobre la base de soportes procesuales superiores al distrito. Coparticipando, conforme estudiaremos más adelante, bien orgánica bien funcionalmente, de acuerdo con la legislación en vigor, en la decisión administrativa a adoptar. Con ello llegamos hasta donde nuestro derecho positivo nos permite hoy abarcar.

5. El derecho a informar y a ser informado en la C.E.

Queremos terminar este primer capítulo, en el que estamos estableciendo las aportaciones constitucionales fundamentales para el ejercicio del derecho de participación, analizando cual sea la naturaleza y perfiles que adquiere el derecho de información en nuestra Constitución.

La importancia del derecho de información es transcendental para el ejercicio del derecho de participación.

El art.1,1 de la Constitución proclama que "España se constituye en Estado social y democrático de Derecho". A continuación señala que este Estado "propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

En estrecha relación con el artículo anterior, nos encontramos el art.20,1 que, si lo analizamos detenidamente, vemos como concreta de modo efectivo esos valores de libertad, igualdad y pluralismo.

Dice así:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de**

reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades"

El modo efectivo no puede ser otro sino el implicarlos en la garantía que supone la consideración y el valor de derechos fundamentales.

Sin el ejercicio de estos derechos es imposible la existencia de una comunicación pública libre. Sin esta comunicación pública libre no hay soberanía popular (Principio democrático, art.1,1 y 2 CE)⁵³

Importa mucho resaltar la importancia que desde el Tribunal Constitucional se le ha venido dando a la comunicación pública libre:

"El art.20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art.1,2 de la Constitución y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico política.

La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones pública"(STC 6/1981,F.J.3º)

⁵³ IGNACIO VILLAVERDE MENENDEZ: "*Estado democrático e información: el derecho a ser informado*". Premio Extraordinario de Doctorado. Junta General del Principado de Asturias Convocatoria 1994" con prólogo de Francisco.J.Bastida Freijedo, Asturias, 1994, pág.307

Esta doctrina la siguen manteniendo en gran medida en las **STC 12/1982** (que reitera a la anterior);**159/1986**(que en sus FFJJ 7º y 8º considera presupuesto del Estado democrático **"el sometimiento de las cuestiones relevantes para la vida colectiva a la crítica o aprobación de una opinión pública libremente constituida"** lo que exige una **"amplia y adecuada información"** que permita **"participar en la discusión relativa a los asuntos públicos"**);**171/1990** (que en su FJ.10 habla de la **"libre circulación de noticias...ideas y opiniones"** como parte **"de la estructura misma del aspecto institucional del derecho a la información"**)**172/1991** etc.

Importa mucho que desglosemos algunos elementos de las sentencias:

-Es imprescindible la existencia de una comunicación pública libre.

-Sin la existencia de una comunicación pública libre quedarían vacíos otros derechos de la Constitución. Pienso que ese sería el caso del derecho de participación.

Sin la existencia de una comunicación pública libre quedan reducidas a formas huecas, es decir, vanas, vacías y sin substancia, las instituciones representativas. Es imposible consagrar de modo más acertado, a mi parecer, desde una óptica jurídica, la realidad en que se convierten las instituciones representativas sin la comunicación pública libre. Sea cual sea el ámbito en que las instituciones representativas ejerzan su jurisdicción. Por lo tanto, si nos estamos ciñendo al ámbito local, se trata de la existencia o inexistencia de comunicación pública libre, con todo lo que la misma comporta, a nivel local. Para concluir entonces si realmente dichas instituciones representativas son democráticas, en la medida en que exista una comunicación pública libre, o por el contrario, en el ejercicio legítimo que las incubó en su día democráticamente, han devenido huecas y sin substancia, han perdido **"in fieri"** su carácter original, al no realizarse la garantía institucional de una comunicación pública libre entre los ciudadanos.

Este derecho de información complejo, en el que han de confluir

posiciones activas y pasivas, es por esencia un derecho de libertad. El Estado, y por tanto los Ayuntamientos también en el ámbito de su jurisdicción, se ven vinculados positivamente por el contenido del art.20, en virtud del art.9,1 y 2.⁵⁴

La igualdad en el ejercicio del derecho a recibir información y a expresar libremente las propias ideas ha de ser un objetivo prioritario de promoción por parte de todas las Administraciones públicas, en el Estado democrático, que no puede dejar la concurrencia de ideas a la libertad económica de concurrencia propia del mercado, puesto que en el mercado no se verifica el principio de igualdad, sino por el contrario, el principio de desigualdad. La oferta de ideas sufre un proceso de concentración (monopolización) que frustra la diversidad del debate en la que la demanda ha de satisfacer sus necesidades.⁵⁵

Las relaciones Estado-Sociedad han de ser interactivas por lo que se refiere al proceso de información y comunicación. La posición del receptor de información no puede devenir una posición meramente pasiva.⁵⁶

"Sólo una amplia información -nos dirá el BVerfG de la República

⁵⁴ La identificación que llevó a cabo el Juez HOLMES (S.Ct.CUS.Abrams vs.United States 250 U.S. 616.1919) entre libre discusión pública y mercado de las ideas ha tenido consecuencias transcendentales. De una parte, porque la libre discusión pública hace referencia a la libertad de expresión (Art.20,1,a), y a lo que en este caso tiene características de propiedad privada sobre el medio de difusión.IGNACIO VILLAVERDE MENENDEZ "Estado Democrático..."op.cit. págs.99-102

⁵⁵ Bullinger, citado por Villaverde, es consciente de que el paralelismo entre libre discusión pública y mercado de las ideas no es correcto, y reconoce la quiebra en la "igualdad de oportunidades" op.cit.pág.102

⁵⁶El Juez Marshall, en el asunto S.CTt.US.Kleindienst vs.Mandel,480,U.S.753 (1972) para describir la relación entre la libertad de expresión, el derecho a informar y el derecho a ser informado utiliza la imagen "de las dos caras de una misma moneda"..op.cit. pag 106, nota 103

Federal Alemana-proporcionada por suficiente información, favorece la formación y manifestación de la opinión tanto para el individuo como para la comunidad...Además, en la moderna sociedad industrial **la posesión de información es de importancia vital para la posición social del individuo**. El derecho fundamental a ser informado es, como la libre manifestación de la opinión, uno de los más importantes presupuestos de la democracia liberal (véase BVerfGE 7,198 (208))

"En primer lugar, con su ayuda, el ciudadano se pone en disposición de procurarse los presupuestos necesarios para **ejercer sus funciones personales y políticas y poder actuar responsablemente en sentido democrático**. Con un mayor acceso a la información el ciudadano toma conciencia de la situación política y su significado para su existencia, deduciendo de ello consecuencias; su libertad aumenta con la responsabilidad y con la crítica. Por último, pero no menos importante, la información capacita al individuo para conocer las opiniones de otros, ponderarlas, vencer con ello prejuicios y estimular la comprensión para quienes piensan de modo distinto" (BVerfGE, 27,71 (81))(el subrayado es nuestro).

El pluralismo que se protege en el art.20 , y que como ya hemos dejado dicho, concreta el valor del pluralismo consagrado por el art.1,1 de la CE es el que se manifiesta en el acceso al proceso de comunicación, dentro de los límites marcados por el nº4 de dicho artículo ("respeto a los derechos reconocidos en este título...especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia"), de cualquier pensamiento, idea, opinión o información.

La apertura del proceso instaurado por el art.20 consiste en que todos puedan hablar y escuchar, y que todo pueda ser dicho y escuchado⁵⁷

⁵⁷*op.cit.* pág. 319

Hemos aludido a la deslegitimación "óptica" a que devendrían "instituciones representativas" de la soberanía popular, por el mero hecho de la inexistencia en el contexto social y territorial de su jurisdicción de la comunicación pública libre. Es decir, la comunicación pública libre no está dada de una vez por todas, no consiste en el cumplimiento de unos "requisitos formales" de publicidad, sino que es algo constitucionalmente mucho más profundo. Es todo un proceso.⁵⁸

Las características que han de adornar las relaciones entre el Estado (Ayuntamientos) y la Sociedad (ciudadanos, movimientos asociativos, etc) han de estar marcadas por un profundo carácter de **publicidad**.

El ciudadano es muy libre en relación al ejercicio de su derecho a informar o a ser informado, salvo disposición legal contraria. No así la Administración que en sus relación con el ciudadano está vinculada constitucionalmente.

Publicidad pues en las relaciones de la Administración con sus ciudadanos.⁵⁹

Publicidad que puede definirse como aquella esfera de lo accesible al conocimiento de todos, pero también como todo lo perteneciente a la

⁵⁸ *op.cit.* pág.309

⁵⁹ El concepto "publicidad" nos lo encontramos positivado, aparte de como exigencia del art. 20,1, en los siguientes artículos de la Constitución:

Arts.9,3;91 y 96: Publicidad de las normas.

Art.51,2:"Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores..."

Art.80: Publicidad de las sesiones plenarias de las Cámaras.

Art.120:Publicidad actuaciones judiciales.

Art.164:Publicidad STC en el B:O:E

"cosa pública", al pueblo.⁶⁰

Público entendido como uno de los tres conceptos siguientes:

- 1º) Público, como lo no oculto.
- 2º) Público, como lo accesible.
- 3º) Público, como lo que de antemano un número indeterminado de sujetos puede percibir.⁶¹

Es paradójico como desde la esfera del estudio de la participación por las ciencias sociales se viene a insistir en la inutilidad de seguir procedimientos jurídicos formales, y la urgencia de llevar a cabo, antes del inicio de cualquier proceso participatorio, procesos amplios de publicidad al margen de lo jurídico.⁶²

⁶⁰VILLAVERDE MENENDEZ .*op.cit.* pág.29 que a su vez cita a R.SMEND, en "Sobre el problema de lo público y la cosa pública" en "*Constitución y Derecho Constitucional*", CEC, Madrid, 1985 pág. 269 y ss. pág.276

⁶¹RENE MARCIC:"Die öffentlichkeit als prinzip der demokratie," en "*festschrift für adolf arnd,europäische verlagsanstalt*" 1969, pág.267 y ss. citado por IGNACIO VILLAVARDE MENÉNDEZ, "Estado democrático e información: el derecho a ser informado"...*op.cit.* pág.29, nota a p.de p.3

⁶² Villasanté resalta como en los "planes estratégicos" tendentes a atraer inversiones a las grandes ciudades Miami,1984, Florida,1985;S.Francisco 1991, y en Europa: Birmigan,1986; Rotterdam-Amsterdam,1986-1987 Barcelona,1990 y también Madrid, Lisboa, Córdoba, lo que parece quedar claro para la planificación es que se le da más importancia a estos aspectos de publicación que a la normativa. Critica, sin embargo, lo que para él significa un desarrollo económico falto de homogeneidad y polarizado en el crecimiento de mucha riqueza, manteniendo fuertes niveles de desempleo. Sin embargo, insiste de nuevo en los PAI (Presupuestos de Acción Integral) metodología asumida y a la que volveremos en el último apartado de la tesis, en la necesidad de que **"la difusión de los PAI en los distritos tiene que ser amplia y crear noticia. No se trata de una campaña de carteles o talleres para verla. Hay que llegar a la mayoría de los vecinos"**

Es interesante constatar como en ambos casos nos encontraríamos con plasmaciones jurídicas que no responden a "requisitos puramente formales", pero sí a concepciones jurídicas previas. Ante la primera concepción de la **publicidad** nos

El derecho a recibir información, y el proceso de comunicación pública, además, es un derecho cuya protección, conforme se articula en el art.20,1, alcanza a todos los sujetos participantes por igual y no sólo a las minorías activas.⁶³

"Público bien informado" es aquel compuesto por sujetos que disfrutan de un derecho efectivo de libertad para dar y recibir información, que está reforzado por una garantía institucional de pluralismo. "Público bien informado", por contra, no es el que recibe la información sólo de determinadas fuentes, o a través de determinados medios de difusión, que tienen una finalidad precisa, y con una información que reúne unas determinadas características.⁶⁴

El Estado (los Ayuntamientos) como fuente de difusión y como medio de difusión de información.

Al pluralismo concurre no sólo el que ejercita un derecho de libertad de expresión. La CE establece, como regla general, que todo cuanto afecte al Estado tiene el carácter de publicidad.

encontraríamos con la plasmación fiel de la concepción jurídica subyacente a la dogmática del mercado de las ideas, mientras que en la segunda nos encontraríamos con la plasmación subyacente a la dogmática jurídica tal y como se sistematiza a partir del art. 20,1 y los con él relacionados, de la C.E.T.VILLASANTE: "Las democracias participativas...o.c. págs. 185 y 224 e IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, "Estado democrático e información: el derecho a ser informado"...op.cit. págs. 73 y ss.

⁶³ "Esta universalidad e igualdad de las posiciones jurídicas desbarata todo intento de reducir el amparo constitucional a las posiciones activas de emisor de opiniones o de información y de orientar el mandato del párrf.2 del art.9 únicamente a su potenciación. Tanto la protección constitucional como derecho fundamental, como el deber positivo de protección estatal, son aplicables para el caso de las posiciones pasivas; no hay motivo alguno en el art.20 o la constitución para pensar lo contrario" IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, op.cit. pág.312

61.o.c. pág.327

Por ello cabe afirmar, tanto del Estado a nivel central, como de los distintos estratos en que éste se organiza territorialmente, que no cabe deducir de la CE la existencia de ningún tipo de norma que les habilite de modo general a establecer materias reservadas.

No hay "asuntos de Estado" en el Estado democrático, porque, por definición, los asuntos del Estado Democrático lo son de "todos".

Esto quiere decir que los poderes públicos, a diferencia de los particulares, no tienen "asuntos propios", que puedan sustraer al conocimiento público.

El principio general de publicidad, en virtud de la protección que la Constitución dispensa al derecho a ser informado, se transforma en deber general de publicidad.

El art. 1 de la CE no sólo impide que el Estado tenga asuntos propios sustraídos al conocimiento y control públicos, sino que articula ese impedimento en un derecho individual al derecho a recibir información del ap.d) del art.20,1⁶⁵

No obstante, ese DEBER general de publicidad no es en sí mismo UNIFORME, ni su sede debe buscarse siempre en el art.20,1 d.

Hay preceptos que se refieren expresamente a materias para cuyo conocimiento se exige una legitimación previa o van dirigidas al conocimiento de un sólo individuo por su específica posición jurídica, o porque la prestación de información está sujeta a la discrecionalidad del órgano requerido. En definitiva, porque se trata de "información" que no está destinada, en principio, al proceso de comunicación pública.

⁶⁵*op.cit.* pág.362 y ss.

Esta información se caracteriza por impedir el secretismo del Estado, no tanto el hacerse accesible a cualquiera.

De los diferentes preceptos a que aludíamos anteriormente, distintos al art.20,⁶⁶ se desprende que las normas deberán ser siempre públicas, que al individuo se le comunicará qué acusación pesa sobre él, que el silencio ante una petición no es necesario que se motive en la protección de la intimidad individual, la defensa y seguridad nacionales, o la averiguación de un delito.

Por su parte, el párr.2 del art.9 también le impone al Estado que facilite a todos los individuos la participación en los "asuntos públicos", lo que reitera el art.23,1

Por eso la STC 159/86, ya citada, nos recuerda en sus FF.JJ.6º y 8º:

"El principio democrático...presupone el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos, que les permita formar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos públicos"⁶⁷

El cumplimiento o la falta de cumplimiento efectivo de este derecho de información va a estar en la misma base de todas las posibilidades de desarrollo del ejercicio del propio derecho de participación.

⁶⁶ Nota a pié de pág. n° 54

⁶⁷ *op.cit.* pág.367

CAPITULO 2°.SUMARIO: 1. Constitución y Democracia Local. 2.La Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y el derecho de participación.Preámbulo 3.Disposiciones Generales de la Ley 7/1985 de 2 de Abril y Derecho de Participación

1.Constitución y Democracia Local.

Con la Constitución Española de 1978 se abre en nuestro país un período que quiere cambiar totalmente los vectores sobre los que había descansado la convivencia durante cuarenta años.

La Constitución supone la plasmación escrita de unos anhelos sentidos por todo un país, que giran en torno a la consecución de unos determinados valores. Estos valores, al haber estado expresamente proscritos en la etapa anterior, logran con su positivación jurídica y al más alto de los niveles, su incardinación en todo un conjunto de instituciones, de operadores jurídicos y de entramado social que es lo que se pretende contribuya a la transformación de la realidad social.

Estos valores están consagrados en el art. 1,1 del texto constitucional:

"España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político"

Al tratar de profundizar en este apartado en relación a la incidencia que la Constitución tuvo sobre los municipios españoles he optado por dividir la reflexión en torno a los tres puntos siguientes:

a)De dónde partíamos.

b)Qué sea lo nuclear que aporte la Constitución al ente local.

c)Qué entendemos por Democracia local.

a)De dónde partíamos.

Partíamos de la inmediatez de una dictadura. Esta es la palabra que engloba mejor que ninguna otra, lo que políticamente fue la etapa anterior. Por muchas transformaciones que durante los cuarenta años se dieron en la inspiración política inicial (falangista, democristiana, tecnócrata, opusdeista, etc.etc.) el régimen del General Franco se caracterizó por ser un régimen netamente personal y de partido único: EL MOVIMIENTO NACIONAL.

Pero partíamos, además, de una larga trayectoria de más de dos siglos,⁶⁸ en los que nuestro desfase en relación al entorno político europeo, se hizo asimismo palpable a nivel de las relaciones locales.

Al respecto, siquiera brevemente, creemos conveniente efectuar un esbozo de los momentos más cruciales de nuestro municipalismo, interesándonos principalmente por aquellos elementos que han venido constituyendo hitos o basamentos más claros de lo que pudiera devenir posteriormente en un fortalecimiento de la sociedad de nuestros días, tales como: 1º) el reconocimiento de la autonomía local, 2º) el modo de elección de las magistraturas municipales, y 3º) el grado de centralismo o de descentralización. Son elementos todos ellos, junto con otros, que se relacionan de algún modo con las posibilidades, próximas o remotas, de que gozaron o pudieron gozar nuestros antepasados en relación al ejercicio del derecho de participación.

⁶⁸ Merece destacarse en el estudio del municipalismo español del siglo pasado la obra de A. POSADA . "*Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909*". Madrid, 1910. (Reimpresión facsimil, IEAL, 1982)

M. SÁNCHEZ MORÓN "*La autonomía local: antecedentes históricos y significado constitucional*" Ed. Civitas, monografías. 1ª Ed. Madrid 1990 pág. 134

Y para ello, adoptaremos la siguiente clasificación cronológica:

- a) La España Romana, Visigoda y Musulmana.⁶⁹
- b) El Medievo Hispano-Cristiano.
- c) El antiguo régimen.
- d) El municipio contemporaneo:de las Cortes de cadiz a la constitución de 1978:
 - d1)El primer período constitucional.
 - d2)El segundo período constitucional (1820- 1823)
 - d3)La Reforma administrativa de 1833-1835
 - d4)El período liberal 1836-1840
 - d5)El régimen local de 1845
 - d6)El bienio constituyente de 1854-1856
 - d7)El nuevo período moderado de 1856 a 1868
 - d8)La Revolución de 1868
 - d9)La Primera República.
 - d10)La Restauración.
 - d11)La Dictadura de Primo de Rivera:
El Estatuto Municipal de 1924
 - d12)La Segunda República.
 - d13)El Régimen de Franco (1939-1975) y la
transición política hacia la democracia.
 - d14)La Constitución de 1978 y su desarrollo.

⁶⁹ L.PAREJO ALFONSO,"*Derecho basico de la administracion local*",ed.Ariel,Barcelona, pág.13

a) La España Romana, Visigoda y Musulmana.

A la fase de implantación en Hispania de la organización política romana,⁷⁰ que comienza en el siglo III, y que se produce fundamentalmente a través de comunidades locales urbanas,⁷¹ sucede una fase de ruralización en la época visigótica,⁷² en la que el territorium sustituye al Municipio, que desaparece como tal institución⁷³

Se ha reconocido generalmente por los estudiosos de la historia que hemos vivido momentos algidos de municipalismo en nuestro suelo, con participación y democracias directas. En esta fase de recuperación, ejerce influencia el período musulmán que, sin tener una incidencia directa en la reconstitución del viejo municipio romano, es causa directa de un florecimiento de las ciudades, plasmado en el crecimiento de las existentes y en la fundación de ciudades nuevas⁷⁴

b) El Medioevo Hispano-Cristiano.

El florecimiento de nuestro municipalismo, así como el de todo el

⁷⁰ A.TOVAR y J.M.BLASQUEZ, "*Historia de la Hispania Romana*", Madrid, 1975

J.ELLUI, "*Historia de las instituciones de la antigüedad*" Madrid, 1970

⁷¹ L.PAREJO ALFONSO, "*Derecho básico...op.cit.* pág.13

⁷² A.GARCIA-GALLO, "El Derecho germánico y su importancia en la formación del Derecho español", en *AHDE*, 24, 1954

R.GIBERT, "Romanismo y germanismo en la Historia del Derecho", en *Nuestro Tiempo*, abril 1950

⁷³ L.PAREJO ALFONSO, "*Derecho básico...op.cit.* pág.17

⁷⁴ A ello contribuyó el renacimiento de la economía monetaria, (flujo de oro del Sudán), crecimiento de la productividad agraria, (técnicas de regadío), desarrollo del comercio (incorporación de la península al circuito económico musulmán) y florecimiento burocrático (aristocracia militar". *op.cit.* pág.18

Occidente europeo va a tener lugar en los siglos XI a XIII.

La ciudad va multiplicar las potencialidades humanas, con el cultivo de actividades artesanales, mercantiles e intelectuales, creándose un clima de libertad e igualdad, que permiten superar el criterio social de estirpe, por el del esfuerzo y la riqueza. Los núcleos urbanos dan lugar a comunidades locales organizadas, ahora sí, en Municipios.⁷⁵ En ellos el concepto de "autonomía" va a significar estatuto privilegiado de un Municipio medieval que va a garantizar nociones básicas del orden social y jurídico que ha llegado hasta nuestros días, tales como, la igualdad, la libertad individual o de la persona, los derechos civiles, la inviolabilidad del domicilio.⁷⁶

A los factores generales (excedentes agrícolas, por el incremento de la productividad y que a su vez se sitúan en el origen del crecimiento de las actividades artesanales) que dan origen en el Occidente europeo a este renacimiento de las ciudades, se van a unir en nuestro suelo factores específicos claramente ligados a la reconquista y las necesidades de repoblación.

⁷⁵A. IGLESIA FERREIROS, "Derecho municipal, Derecho señorial, Derecho regio", en *HID*, 4, 77

A. BARRERO GARCIA, "Los fueros de Sahagún" en *AHDE*, 42, 1972

" " "Las costumbres de Lérida, Horta y Miravet", en *AHDE*, 44, 1974

"El Fuero de Teruel. Su historia, proceso de formación y reconstrucción crítica de sus fuentes", Madrid, 1979

J.Mª FONT RIUS, "Cartas de población y franquicia de Cataluña". 3 vols. Estudio, Madrid-Barcelona, 1983

A. GARCIA-GALLO "Aportación al estudio de los Fueros", en *AHDE*, 26, 1956

R. GIBERT, "Los fueros de Sepulveda (estudio histórico-jurídico)", Segovia, 1954

" "El Derecho municipal de León y Castilla", en *AHDE*, 21, 1961

A. GARCIA ULECIA, "Los factores de diferenciación entre las personas en los Fueros de Extremadura castellano-aragonesa", Sevilla, 1975

⁷⁶L. PAREJO ALFONSO, "Derecho básico...op.cit
pág. 19

Es una actividad contractual que tiene como sujetos y protagonistas a un monarca o un señor por un lado y al otro, a unas fuerzas sociales, dispuestas a colaborar. Y cuyo objeto van a ser las condiciones de su colaboración. Carácter contractual que se manifiesta tanto en los Fueros, como en los repartimientos de tierras. Los Concejos asumen la colonización de dichas tierras, y están investidos de grandes privilegios y libertades. Los territorios de régimen señorial van siguiendo el mismo modelo que los de realengo. La causa de dicho régimen se va a asentar sobre múltiples motivaciones: económicas, aseguramiento de la explotación de los recursos agrarios, ganaderos y marítimos, etc. ⁷⁷

La autonomía municipal descansa tanto en el goce y disfrute de una cierta libertad política (fuero) como en el carácter electivo de las magistraturas locales. Es en Castilla donde van a tener lugar las primeras cristalizaciones de estas dos características. La vecindad, que se adquiría por nacimiento o por habitación, durante un cierto tiempo y con "fuego" (hogar) encendido con más posesión de "rayz" (titularidad de bienes) y la admisión como vecino por el Concejo, otorgaba la protección del fuero: el disfrute de los bienes comunales y la participación en el gobierno local. De la condición de vecinos se veían excluidos, tanto el clero, como la nobleza, los forasteros y los simples moradores o residentes. Las poblaciones se dividían en barrios o parroquias (collaciones) y los términos o alfores, en sexmos o distritos rurales. ⁷⁸

Pronto, sin embargo, el municipio va a ir perdiendo autonomía y vitalidad, al ser sustituido por un reducido grupo de magistrados y consejeros, esto es, el Ayuntamiento, que se establece en 1345, reinando Alfonso XI, desapareciendo las Asambleas vecinales o Concejos, proceso que sin embargo ya había iniciado su marcha en algunos municipios urbanos

⁷⁷ *op.cit.* pág.20

⁷⁸ *op.cit.* pág.22

en el comienzo de la Baja Edad Media⁷⁹.

A finales del siglo XII en Castilla, y mediados del XIII en Cataluña se detecta cómo las magistraturas se van reservando a los vecinos poseedores de un determinado patrimonio, los cargos concejiles van siendo monopolizados por los caballeros villanos o ciudadanos, favoreciendo el tránsito del gobierno por Concejo al de Consejo o Cabildo (consell catalán, regimiento o ayuntamiento castellano)

Alfonso XI impulsa la designación de funcionarios regios, generalizando el consejo de regidores. Algunos achacaron este cambio a la complejidad económica y administrativa que iban adquiriendo los núcleos urbanos. Y por otra parte, no cabe ignorar el interés de los monarcas por terminar con los desordenes producidos en las elecciones de cargos concejiles, la mala administración o la creación de bandos o Hermandades que luchaban contra el propio poder real.

El intervencionismo real en los municipios y su consiguiente pérdida de autonomía se hace patente en los siglos posteriores.

La Ley XXVIII del Ordenamiento de Alcalá (1348) proclama un nuevo sistema de fuentes, en el que prevalece el Derecho real sobre el local.

En el reinado de Juan I, y frente a la teoría convencional que lo sitúa en el año 1348, se genera una mayor afluencia de nombramiento de corregidores en los pueblos, que van a sustituir a los "jueces de salario"

El corregidor es un funcionario de designación real, con oficio indelegable, duración limitada, y competencias judiciales (civiles y penales) y gubernativas o políticas, que va a presidir la vida municipal, controlando

⁷⁹ H. PIRENNE: *"Las ciudades en la Edad Media"*, trad. cast. Madrid, 1972

el regimiento o ayuntamiento⁸⁰

Al integrarse de este modo el poder local en la estructura y disposición del poder real, sus magistraturas, según Tomás y Valiente, citado por Parejo, padecen, al igual que el resto de los agentes y funcionarios reales, el proceso de patrimonialización que en esta época comienzan a experimentar los oficios públicos.⁸¹

Los Reyes Católicos extienden la figura del Corregidor, con la finalidad, no de reorganizar a los municipios, sino de controlarlos. El carácter absolutista que informa todas estas medidas es paralelo quizás con la necesidad apremiantemente sentida muchas veces por los propios vecinos de sanear la vida local.

c)El antiguo régimen.

La derrota de los comuneros-según algunos autores-⁸² fué determinante para que se abortara el nacimiento de cauces de participación democrática.⁸³

Los Austrias añaden un nuevo elemento de degradación municipal:el desmembramiento de los términos municipales y la concesión del privilegio de villazgo mediante precio. Ya en esta época la vida municipal, sobre todo en los municipios de ciertas dimensiones, carece de autenticidad.⁸⁴

⁸⁰L.PAREJO ALFONSO, "*Derecho básico...* op.cit.pág.24

⁸¹ op.cit.pág.25

⁸² J.A.GUTIÉRREZ NIETO:"*Las "Comunidades" como movimiento antiseñorial*",Barcelona,1973

⁸³ J.C.RUBINSTEIN:"*Sociedad civil...*"op.cit. pág.397

⁸⁴ Fenómeno distinto al que va a ocurrir en las pequeñas localidades en los que la intervención popular continúa siendo relativamente activa.

El Corregidor, (batlle y veguer en Aragón) es la figura que sigue siendo central en este período, teniendo facultades similares a las que en nuestros días pueda ostentar un gobernador, con competencias no sólo administrativas, sino también judiciales, comandante militar y presidente del regimiento o Ayuntamiento.

La etapa borbónica no altera las anteriores características. Se uniformizan las estructuras de gobierno, se centraliza el poder, y surge, en la época de Felipe V una nueva figura, la del Intendente, que va a entrar en colisión con la del Corregidor.

Carlos III intenta regenerar el régimen local. Delimita en 1746 las funciones del Intendente frente a las del Corregidor, y mediante auto acordado el 5 de mayo de 1766 procede a su reordenación: crea la figura del diputado del común, cuya finalidad radica en velar por el beneficio público y evitar los abusos de los regidores, y la del síndico personero del común, dirigido a corregir las notas de perpetuidad, hereditariadad y compatibilidad de unos cargos con otros. Se establecen unas condiciones muy estrictas para la elegibilidad de estos cargos.

En la práctica, sin embargo, todas estas reformas no tuvieron el éxito que hubiera podido esperarse de ellas.

Fenómeno de escala que resalta la relación inversa que se produce entre la autenticidad democrática y la mayor o menor entidad demográfica, y que llega, de modo extremadamente angustioso, pero idéntico en su configuración, hasta nuestros días, planteándose la exigencia de las modernas técnicas de desconcentración y descentralización del poder en las grandes ciudades.L.PAREJO ALFONSO, *"Derecho básico... op.cit. pág.26*

d)EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO:DE LAS CORTES DE CADIZ A LA CONSTITUCIÓN DE 1978:

d1)El primer período constitucional.

El Ayuntamiento constitucional tiene su nacimiento en España con la Revolución liberal de 1808⁸⁵

Con ella, España se incorpora al movimiento y a la idea constitucionales.Las Cortes de Cádiz de 1812 van a tener una importancia decisiva para el régimen local español.⁸⁶

Convocadas las Cortes por la Junta Central en 1809, en su convocatoria incluye una solicitud de indicación y sugerencia sobre los puntos que la nación considerara debían tratarse por el órgano constituyente, y, sin embargo, no cree necesario enumerar entre los problemas que sujeta a encuesta el del gobierno local. Las respuestas a dicha encuesta apuntan a muchos problemas del mismo, tales como la venta de oficios, la concesión de plazas de regidor por juro de heredad, la necesidad de carácter electivo (censitario) de los cargos, crítica de los corregidores de capa y espada...Todo ello demuestra la inutilidad y excaso éxito de las reformas borbónicas.

La Constitución de Cádiz dedica al régimen local sus artículos 9 y 310, pero dicho régimen se completa con los Decretos de 10 de mayo y

⁸⁵ ANGELES HIJANO PÉREZ: "*El pequeño poder. El municipio en la corona de castilla: sigls.XV al XIX*" prólogo de miguel artola. Ed.fundamentos, Madrid,1992 págs.28-30

⁸⁶ GARCIA FERNANDEZ, "*Los orígenes del Municipio Constitucional*" IEAL, Madrid, 1983

GARCIA DE ENTERRIA, "*La Administración Española*", 4ª Ed. Madrid-1981

A.EMBID IRUJO, "*Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho Español*", IEAL, Madrid, 1978

10 de julio de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos constitucionales, y especialmente, el Decreto de 23 de junio de 1813, que aprueba la "INSTRUCCIÓN PARA EL GOBIERNO ECONÓMICO-POLÍTICO DE LAS PROVINCIAS"

Asumen plenamente la configuración del régimen liberal ;⁸⁷ con un carácter uniforme, para todo el territorio: el art.310 de la Constitución de 1812 dispone que "se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convega le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a 1.000 almas"

Sin embargo, la situación francesa ciertamente no es la española.⁸⁸ Como tampoco ninguna de ambas responden a los parámetros de evolución social que parecen percibirse en el proceso de Inglaterra. Si en esta última el proceso de nacimiento al mundo moderno se lleva a cabo al interior del propio mundo medieval, en un respeto evolutivo de las propias instituciones, y asumiendo en procesos graduales los cambios de toda índole que alumbran nuestra época ⁸⁹, la Revolución Francesa es fruto de un doctrinarismo que tardará todavía en ver consolidar sus frutos, y en España nos encontramos aún bien entrado nuestro siglo con resistencias que hunden sus raíces en fenómenos aún no suficientemente madurados.

El municipio que se establece es un municipio abstracto, y púramente legal.⁹⁰ Aunque el razonamiento que se introduce en el Discurso Preliminar

⁸⁷JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ:"*El origen del municipio ...op.cit.* pág.53

⁸⁸ HAURIOU,"*Precis de Droit Constituionnel*". 2ª Ed.París,1916

⁸⁹ RUBINSTEIN: "*La sociedad civil...*"*op.cit.*. pág.1.114

⁹⁰ GARCIA DE ENTERRIA,"Prefectos y gobernadores civiles.El problema de la Administración periférica en España", en "*La Administración Española*", Alianza Editorial.Madrid,reimp.1985

al proyecto de Constitución Establece éste que "Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses; y nadie mejor que ellos es capaz de adoptar medidas oportunas, siempre que sea necesario el esfuerzo reunido de algunos o muchos individuos" ello no significa contar con los medios económicos de los vecinos que se aglutinan y tan sólo nos va a quedar, de la vieja y floreciente realidad ciudadana medieval, la consideración de circunscripción y organización jurídico pública.

Organización que, a pesar de surgir con carácter electivo, no va a gozar tampoco de autonomía respecto al poder central. Organización uniforme, que rechaza cualquier tipo de particularismo y que encontrará grandes dificultades para su implantación en grandes zonas del país.⁹¹

d2)El segundo período constitucional (1820-1823)

El desmantelamiento total que supuso el advenimiento del "Deseado" en relación a las libertades, tuvo su proyección en el régimen local. Este no se vuelve a dotar de las garantías constitucionales establecidas en la Constitución de 1812 hasta el pronunciamiento de Riego, que abre el trienio constitucional.

Y una vez más en la historia de nuestro país, son los Ayuntamientos constitucionales de 1814 los que, repuestos en sus funciones, van a llenar el vacío de poder. Según Posada, la revisión que se efectúa de la Instrucción de 1813 va a acentuar sus rasgos descentralizadores.

Ello se consigue mediante el Decreto XLV de 3 de febrero de 1823 sobre gobierno económico-político de las provincias, luego sancionado como Ley de 2 de marzo de 1823

⁹¹ L.PAREJO ALFONSO , *"Derecho basico...op.cit.* págs.29-32

Los puntos que destacan en su regulación y que sin embargo no pueden tener la sobreestimación que de su enunciado cabría inferir, son los siguientes:

-Atribución más clara de las competencias que van a ser propias de los Ayuntamientos, distinguiéndolas de aquellas que le van a ser encomendadas (por la Diputación provincial o por el Gobierno).

El "pouvoir municipal" naciente va a estar integrado de facultades para policía de salubridad y comodidad, desecación de lagunas y pantanos, arreglo de las aguas estancadas o insalubres y remoción de todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud de los habitantes o de los ganados, estadísticas, censo de población, registro civil, abastos, obras públicas locales, montes y plantíos, etc algunos de ellos con facultades sometidas a diverso grado de control.

-Novedosa regulación de la figura del Alcalde: con competencias propias y subordinado jerárquicamente al Jefe político.

La autonomía local aparece seriamente contrapesada con la configuración legal que se lleva a cabo de la figura del Alcalde. Hay que hacer notar que esta importancia (y en general la de la Ley), a pesar de tener una existencia efímera, ha llegado hasta nuestros días.⁹²

d3)La Reforma administrativa de 1833-1835

La preocupación por la reforma administrativa es característica de la época de la Reina Gobernadora María Cristina.

Por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 se establece la

⁹² *op.cit.*págs.32-34

división del país en provincias.

En 1833 con la creación del Ministerio de Fomento y la designación de Javier de Burgos, de acusada formación centralista, se inicia un período en que los municipios prosiguen generalizándose y uniformándose.

Los Ayuntamientos van a ser electivos, aunque de corte censitario; están compuestos de Alcalde, Tenientes de Alcalde, con posibilidad de designar a éstos para pueblos o parroquias distantes o separados de la sede municipal, Regidores y Procuradores del común, (estos dos últimos en proporción al número de habitantes)

Administrativistas se encuentran que claman por un "gobierno fuerte", "la unidad administrativa" y unos Ayuntamientos que huyan del "egoísmo colectivo", en tanto que, al asumir unas competencias propias, se subordinan al imperio de la Ley común.⁹³

Sin embargo, como en tantas otras ocasiones, las teorías no tomaron cuerpo en la realidad de nuestro suelo. Por contra, frente a una legislación que se hace eco de las nuevas tendencias doctrinales, la centralización que

⁹³ MORÓN cita al COLMEIRO, el cual justificará de manera rigurosa la dependencia administrativa de los municipios del siguiente modo: "Sin esta dependencia no es posible la igualdad, porque el régimen municipal es el régimen de los fueros, así como la subordinación a un poder único significa el imperio de la ley común; y en fin, sin esta disciplina perece la libertad, porque no hay libertad sin orden, ni orden sin gobierno fuerte, ni gobierno fuerte con magistrados municipales independientes e irresponsables...

El carácter, pues, de los Ayuntamientos es esencialmente administrativo: sus facultades políticas expiraron desde que han cesado de combatir con la turbulenta nobleza o el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se han colocado en el más alto y distinguido asiento". Otros administrativista que incidirán en la misma corriente de centralización administrativa serán J.DE BURGOS, A.OLIVÁN, M.ORTIZ DE ZÚÑIGA, F.A.SILVELA, M.COLMEIRO, J.POSADA, etc." *"La autonomía..." op.cit.* págs. 142-143

se lleva a cabo es esencialmente política y la ley es utilizada de modo siniestro en beneficio de los propios caciques locales.

d4)El período liberal 1836-1840

El régimen local es objeto de un debate que ofrece bastante interés y ve alumbrar algunos proyectos, siempre bajo la práctica de la Instrucción de 1823.

El ministro de la Gobernación, Someruelos, presenta dos proyectos en 1838. En el primero de ellos, dedicado a la organización, se acentúa el carácter centralista: Los Ayuntamientos son auxiliares del Gobierno Central. Al mismo tiempo se confiere carácter electivo a sus magistraturas y separación radical entre el Alcalde (Administración activa) y la Corporación (consultiva-deliberante). El Alcalde es el encargado del gobierno municipal y el agente delegado del poder central.

El segundo, dedicado a las atribuciones, aún se inclina más por la tendencia centralizadora, llegando a afirmar la necesidad de colocar a los Ayuntamientos bajo "la necesaria y paternal tutela de la Administración suprema.

En 1839, el Ministro Carramolino presenta otros proyectos que no corren mejor suerte. Y en 1840, el Ministro Calderón Collantes presenta un proyecto, con ocasión del cual se suscita un vivo debate, polarizándose las posturas entre la de los liberales-más autonomista y descentralizadora,-y la de los conservadores. Al final triunfa la tesis conservadora, pero sin más consecuencias, dada la inmediata caída de la Reina Gobernadora y el cambio de la situación política⁹⁴

⁹⁴ L.PAREJO ALFONSO , *"Derecho basico...op.cit.* págs.35-36

d5)El régimen local de 1845

La Ley de 8 de enero de 1845 es una ley nétamente centralizadora.

Los Alcaldes y Tenientes de Alcalde de todas las capitales de provincia y de partidos judiciales con más de 2.000 vecinos, son de nombramiento real. Los de los restantes pueblos, son de designación del Jefe político, por delegación real; y en ambos casos, de entre los concejales, previamente elegidos. El Rey ostenta además la facultad de "nombrar libremente un Alcalde Corregidor, en lugar del ordinario, en las poblaciones donde lo conceptúe conveniente"

De tal manera llegan a subordinarse los Ayuntamientos al poder central que la Ley establece la tajante prohibición de deliberar sobre asuntos ajenos a la competencia municipal o atinentes a "negocios políticos" que ya se había establecido en la Ley de 1840

Es en esta época, en la que por otra parte se experimentan las mayores convulsiones sociales, con una creciente transformación económica producto de la naciente industrialización, y el incipient movimiento obrero, cuando se llega a una de las cotas más altas de centralismo.⁹⁵

d6)El bienio constituyente de 1854-1856

Es inmediata la instauración de la Instrucción de 1823. Ni la Constitución de 1856 ni la Ley de organización y administración municipal de 6 de julio del mismo año fueron oficialmente promulgadas. Sin embargo, se pueden considerar antecedentes directos de la legislación posterior a la Revolución de 1968.

⁹⁵ *op.cit.* pág.37

A efectos de la tesis objeto de nuestro estudio es interesante subrayar que, por primera vez aparecen con claridad la distinción entre la población y su Ayuntamiento.

Sin embargo, las soluciones descentralizadoras quedan notoriamente atemperadas a la hora de la concreta articulación del régimen municipal.⁹⁶

d7)El nuevo período moderado de 1856 a 1868

Nueva oscilación del péndulo, tan característica del siglo XIX
Se restablece la Ley de 1845.

Todo el gobierno moderado aparece impregnado por la preocupación por restaurar el régimen local. Nota común: el doctrinarismo.

Se implanta una concepción netamente política de las instituciones locales, y una disminución y achatamiento de sus características administrativas. El trasfondo de este carácter no es otro sino el soslayamiento del respeto a la legalidad, letra muerta frente al duro, descarnado y real poder absoluto a nivel local del propietario cacique.

El control de legalidad no va a existir para estos próceres de la política local, verdaderos sostenes del poder centralizado. Los ediles acuden a solucionar los problemas a Madrid. Los poderes centrales consienten todo a estos caciques locales, con tal de mantenerles en el compromiso decisivo de una "verdad electoral manipulada", que les asegure la perpetuación en el poder.

⁹⁶*op.cit.* págs.38-39

d8)La Revolución de 1868

1868: A la Revolución liberal con el soporte de las fuerzas de "izquierda" de la época (Partido demócrata y organizaciones obreras y populares diversas) se corresponde la disolución de las "juntas revolucionarias" que presidían la mayor parte de los municipios, al tiempo que se exige la convocatoria de las elecciones municipales. Celebradas éstas el mismo año, el Gobierno disolverá no pocos Ayuntamientos republicanos y los substituirá por Ayuntamientos de mayoría monárquica y conservadora.

La Ley Municipal aprobada en agosto de 1870 parte de una formulación legal del municipio: se trataría de "aquella asociación legal de todas las personas que residan en un término municipal". El municipio deja de ser una asociación natural para ser una Administración territorial, de creación legal.

d9)La Primera República

1873: 1ª República. Y con ella, vuelta de las "juntas revolucionarias" que destituyen a los Ayuntamientos conservadores. Se convocan elecciones municipales, pero los sectores más radicales del federalismo y del bakuninismo, deseosos por realizar los cambios democráticos y sociales, desencadenan la revuelta cantonalista, una de las causas de la crisis de la 1ª República y fuertemente criticada por Engels.

La Constitución aprobada en 1873 concede autonomía plena a los Ayuntamientos. La soberanía se ejerce por los órganos políticos en que se estructura la República: El Municipio, el Estado Regional y el Estado federal o nación, todos ellos con carácter electivo, amovible y responsable.

El poder local se va a establecer a semejanza de los superiores, con la división en legislativo, ejecutivo y judicial. La autonomía que se le confiere lleva aparejada un elenco mínimo de materias

Se trata de una solución profundamente descentralizadora, y además, democratizadora, llegando al punto de que la rendición de las cuentas municipales no se produce ante el Ayuntamiento, sino directamente, ante los ciudadanos, el común de los vecinos. El principio de la descentralización llega a identificarse por Pi y Margall con la libertad.

d10)La Restauración

1874-1875:Regencia y restauración monárquicas. Canovas destituye a los Ayuntamientos republicanos y nombra sin elecciones unos nuevos Ayuntamientos. Comienza la más negra etapa del caciquismo municipal. El control de los Ayuntamientos se hace imprescindible para ganar las elecciones generales de 1875. Inmediatamente después, las Cortes de la Restauración aprueban la reforma de la legislación municipal (1876) y una ley municipal refundida (1877)Los criterios van a ser el centralismo y la más pura antidemocracia.⁹⁷

A la centralización política se unirá una no menos fuerte centralización administrativa, con la inspiración y el apoyo de los altos Cuerpos de los funcionarios. No nos encontraremos poderes intermedios en todo este período.(El impulso de regionalización que da la II República estará también en la base de las razones aparentes que llevarán al levantamiento militar).

⁹⁷ JORDI BORJA:"*Por unos municipios democraticos.Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*"TNAP. 1986 Madrid págs.304-305 (Recopilación de textos del autor escritos y publicados durante los diez años anteriores.)

Ello conlleva pues la desarticulación de todo el engranaje del poder del Estado. Resulta en este sentido paradójico el constatar como "un localismo" aislacionista, que para muchos aún significa el "desideratum" de las libertades ciudadanas, se puede engarzar y coexistir complementariamente con una concepción y prácticas centralizadoras del poder. Evidentemente, todas las democracias participativas entrarán en choque frontal con una "autonomía local" cargada de connotaciones políticas y vaciada de su carácter vicarial y administrativo, al servicio de la legalidad⁹⁸

El dilatado período de la Restauración contiene diversos proyectos de reforma entre los que destacan los llevados a cabo por los diversos Ministros de Gobernación, tales como Romero Robledo en 1.884, Sanchez de Toca en 1891, Silvela en 1899, y en el mismo año, el de Eduardo Dato.

Pero el que presenta una mayor ambición es sin duda el presentado por D. Antonio Maura, a la sazón Presidente del Gobierno, en el Congreso de los Diputados, el 7 de junio de 1907.

Las características más sobresalientes por lo que se refiere al objeto de nuestra tesis son las siguientes:

-De nuevo se proclama el carácter natural de la comunidad vecinal, siendo su Ayuntamiento el representante legal

-Gestión autónoma y efectiva de los asuntos propios. Además, se refuerza el carácter democrático de la adopción de las decisiones mediante la remisión de los acuerdos más importantes directamente a los vecinos, para su referendun.

-Organización que pivota sobre los tres ejes siguientes: Ayuntamiento Pleno, Junta Municipal y Alcalde.

⁹⁸ M.SÁNCHEZ MORÓN: "*La autonomía...*" *op.cit.* pág.138

-Electividad del Alcalde en segundo grado, por medio de los Concejales, salvo en municipios con más de 150.000 habitantes. El Alcalde es simultaneamente presidente del Ayuntamiento, Jefe de la Administración, Organismo de ejecución de los acuerdos municipales, y al propio tiempo, representante "de ordinario" del Gobierno, mediante delegación.

-Se fomenta la colaboración intermunicipal, bien a través de agrupaciones forzosas, o mancomunidades voluntarias.

Se trataba de revitalizar, evidentemente la vida municipal. El error fue creer que ello podía méramente promoverse y fomentarse desde arriba. En efecto, era una doctrina muy extendida, en la que también participó durante algún tiempo Joaquín Costa, y que consistía en creer que se podían despertar las energías sociales reprimidas y sofocar el caciquismo y el centralismo con acciones legales, que a la postre no tenían en cuenta a los sujetos que habían de aplicarlas.⁹⁹

Joaquín Costa se hace eco del mal que aqueja a la Restauración y define al caciquismo como ese "feudalismo inorgánico".¹⁰⁰ No es que no haya poder local. El poder local goza de una absoluta libertad. Libertad que no es la que el pueblo se ha dado a sí mismo a través de un proceso legal.

⁹⁹Quizás este problema no deja de repetirse en nuestra historia política.

A ENRIQUE TIerno GALVÁN, se le atribuye también el propósito de haber querido iniciar la nueva andadura democrática desde abajo, idea que fue desechada al parecer por el conjunto del resto de los partidos. Sin lugar a dudas, el proceso de penetración de los valores democráticos hubiera podido encontrar un mayor soporte en el propio movimiento ciudadano que tanto se distinguió a favor de los nuevos valores durante los últimos años de la dictadura, y que, sin embargo, no pudo aportar gran parte de su experiencia y de su enraizamiento social, al quedar como movimiento descabezado de sus líderes naturales, cuando estos entran en el entramado de unas instituciones a las que no pueden investir fácilmente de sus propias posibilidades y reflejos democráticos.

¹⁰⁰ citado por M. SANCHEZ.MORÓN. "Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla" en *Obras de Joaquín Costa*. I. Zaragoza, 1982.

Por el contrario es el arbitrismo y la subordinación de todos a los dictados interesados de las oligarquías locales.¹⁰¹

Si la Revolución de 1868 es uno de esos momentos frustrados, también lo será el proyecto de regeneración local de D. Antonio Maura, imposible de trasvasar desde el propio gabinete a la imprenta de la Gaceta por la debilidad de un bloque social que sigue sustentando sus tentáculos sobre infinitos puntos caciquiles expandidos por todo el territorio.

d11) La Dictadura de Primo de Rivera: El Estatuto Municipal de 1924

El régimen local va a experimentar un florecimiento durante este período. Se va a producir una obra legislativa que es importante, no sólo por su calidad técnica, sino porque muchas de sus soluciones han venido inspirando toda la legislación municipal posterior.

Esta obra se centra en el Estatuto Municipal de 1924.

Las características más sobresalientes que cabe resaltar son las siguientes:

-El municipio retoma de nuevo la definición liberal-revolucionaria de "asociación natural, reconocida por la Ley, de personas y bienes, determinada por necesarias relaciones de vecindad, dentro del término, que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento".

-Reconocimiento de los anejos, parroquias, lugares, aldeas, caseríos y poblados con derechos e intereses peculiares y colectivos diferenciados como entidades locales menores. Admisión del Concejo abierto en municipios de hasta 1.000 habitantes, y del régimen de carta para adaptarse a las peculiaridades del vecindario.

¹⁰¹L. PAREJO ALFONSO, *"Derecho básico... op.cit. págs. 42-45"*

-Apreciable abanico de competencias con una prolija lista de atribuciones, sobre las que se garantiza el libre ejercicio mediante dos técnicas: supresión de la tutela y legitimación de los magistrados locales para interponer recurso contencioso-administrativo contra disposiciones lesivas de la autonomía municipal.

-El Gobierno se articula mediante Alcalde, Comisión permanente, y creación de nuevas soluciones de corte tecnocrático: Comisiones y Departamentos de Gerencia, etc. El Alcalde sigue ostentando la doble cualidad de representante o delegado del Gobierno y Jefe de la Administración municipal.

-El Ayuntamiento es de elección popular, salvo un tercio, que es de extracción corporativa,.

-Faculta a los Municipios a mancomunarse, aun cuando pertenezcan a provincias distintas.

La perplejidad que produce el encontrar una legislación de este tipo en un contexto político de dictadura se viene por tierra cuando se comprueba que dicha legislación no llegó a aplicarse en la práctica con todas sus implicaciones.¹⁰²

El Estatuto Municipal de 1924, recogiendo la teoría iusnaturalista del origen municipal fue un exponente técnicamente válido, pero cuya extrategia teórica en un contexto dictatorial no es otra, sino el enfrentar de nuevo a los pueblos de España con sus legítimos representantes democráticamente elegidos. Por eso, no sólo no se cumplió en su letra (jamás se llevaron a cabo unas elecciones locales bajo su vigencia) sino que se extiende aún más la administración periférica del Estado, con la consiguiente merma de los preceptos estatutarios.

¹⁰² *op.cit.* págs.46-47

d12)La Segunda República.

La Constitución de 9 de diciembre de 1931 organiza territorialmente el Estado en Municipios mancomunados en Provincias y en las Regiones que se constituyan en régimen de autonomía. Se van a dar, pues, cuatro escalones: Municipio, Provincia, Región y Nación.

La II República tiene su origen precisamente en unas elecciones locales. Su proyección teórica sobre los Ayuntamientos, a partir de la Constitución de 1.931 avanza un programa de descentralización y de autonomías que desgraciadamente se vió truncado por la contienda civil. De la Constitución mencionada hay que resaltar la autonomía reconocida a los municipios "en las materias de su competencia" (art.9); autonomía asimismo reconocida por el Estatuto Catalán de 1932. Mediante la Ley Municipal de 31 de Octubre de 1935 se configura un municipio que hunde sus raíces en el Estatuto de 1.924: "asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituido por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado" (art.2)

Quizás, sin embargo, la primera de las causas de la postergación que encuentra el régimen local durante este período se deba a la primacía que ocupa el hecho regional y a la interferencia explosiva que encontró la reforma agraria.

A un primer proyecto de Martínez Barrios, le siguió el proyecto de Ley de Bases de Salazar Alonso, presentado a las Cortes justo el 1 de octubre de 1934, tres días antes de los sucesos trágicos de la revolución de Asturias y Cataluña.

Las fuerzas políticas de la izquierda apenas si están presentes en la discusión del proyecto, que alcanza su aprobación el 10 de julio de 1935.

Es una Ley excasamente innovadora, y de peor factura técnica que el Estatuto de 1924. Apenas, sin embargo, pudo desarrollar ningún tipo de vigencia.¹⁰³

d13)El régimen de Franco (1939-1975) y la transición política hacia la democracia.

La Ley de Régimen Local (Texto articulado y refundido) de 24 de junio de 1955 es un modelo acabado de la concepción de fascismo representativo de la época. El art.5 de la misma atribuye al Ayuntamiento y a las Diputaciones el "caracter representativo de la integridad de la vida local".junto a la familia y al sindicato, que van a ser "la estructura básica "de la comunidad nacional"(Ley de Principios del Movimiento Nacional de 17 de Mayo e 1958, VI;art.45 de la Ley Orgánica del Estado de 10 de Enero de 1967), en el marco de "unidad de poder y coordinación de funciones" (art.2 de la Ley Orgánica del Estado).

El régimen de controles y tutelas que se ejerce sobre los dirigentes locales es paralelo con la manga más ancha en relación a las posibles corrupciones en que deviene la vida política local, en el marco de la adhesión al partido único¹⁰⁴

Es cierto que desde los estudios jurídicos y administrativos hubo

¹⁰³ *op.cit.*págs.48-49

¹⁰⁴Es ilustrativa la cita que M.SANCHEZ MORÓN hace al respecto, tomada del profesor ALEJANDRO NIETO::

"Las corporaciones locales-nos dirá-tienden a convertirse en gestorías de los negocios urbanísticos de la localidad, en las que un arquitecto vende licencias, que él mismo firma como proyectista y como técnico municipal, y donde un concejal fuerza la aprobación de planes parciales y devora zonas verdes en beneficio de una empresa en la que él, o su mujer, es copropietario, o, cuando menos, asesor jurídico. Y basta con tal alusión para no detenernos a hablar de otros negocios menudos..."*"Autonomia..." op.cit.* pág.154



reacciones que criticaron fuertemente esta situación administrativa, sin llegar a poder hacer la más mínima alusión al telón político de fondo. "Una vez más,- nos dirá Morón-las expectativas quedarían defraudadas". Cualquier intento de descentralización efectiva y de aproximación al ciudadano es rechazado incluso por la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, en unos momentos en se asiste ya a la agonía del régimen.

Sintetizando, la legislación franquista de régimen local destaca por las siguientes características:

- Regreso a la condición del municipio como entidad natural, que se agrupa territorialmente en provincias.

- Inexistencia de pronunciamiento expreso o diseño concreto de la autonomía municipal

- El Municipio está integrado por el Alcalde y el Ayuntamiento, cada uno con atribuciones propias. Habrá Comisión permanente en poblaciones de más de 2000 habitantes.

- El Ayuntamiento es elegido por un periodo de seis años. La elección se articula orgánicamente a través (por terceras partes) de la familia, el sindicato y el Municipio.

- Uniformidad, sólo excepcionable por el régimen de carta especial.

- Estricta sujeción de la Administración al poder central. El Alcalde depende políticamente del Ministro de la Gobernación, y además se añaden las siguientes técnicas de control:

- a) Sometimiento de las Ordenanzas y los Reglamentos municipales a control de legalidad ejercitable por el Gobernador civil, cuya actuación determina la suspensión de la efectividad de la norma y la remisión inmediata del enjuiciamiento de su legalidad a la jurisdicción contencioso-administrativa.

- b) Vigilancia de toda la gestión municipal, a través del Servicio

Nacional de Inspección y Asesoramiento.

c)Asignación de facultades de suspensión de los acuerdos corporativos tanto al propio Alcalde (en su condición de presidente del Ayuntamiento)como al Gobernador civil.

En suma, este período se caracteriza por las notas de uniformidad, centralismo, subordinación al poder central y ausencia de autonomía real¹⁰⁵

d14)La Constitución de 1978 y su desarrollo.

1. Qué sea lo nuclear que aporte la Constitución al Ente Local.

La garantía de su existencia y la garantía de su personalidad político-jurídica plena para la gestión de sus respectivos intereses.

Así por el artículo 137 se afirma:¹⁰⁶

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan

Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"

Y por el artículo 140:

"La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal,

¹⁰⁵ *op.cit.* págs 49-51

¹⁰⁶ ENTRENA CUESTA,"Comentario a los arts.137,140,141 y 142"; págs.2085-2103;2121-2163 en *"Comentarios a la Constitución"*. 2ªEd. Madrid,1986

LUCAS VERDU, MARTIN MATEO, ORTIZ DIAZ y CAYON GALLARDO comentan respectivamente los arts.137,140,141 y 142 en *"Comentarios a las Leyes políticas"*,obra colectiva dirigida por O.ALZAGA VILLAAMIL, Tomo X, Madrid-1985 págs.451-461 y 497-584

libre, directo y secreto en la forma establecida por la Ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto"

Este tipo de garantía ha venido siendo ampliamente comentado por la doctrina y ha sido definido como ""garantía institucional", para diferenciarlo de otro tipo de garantías que se establecen en el texto constitucional.

La protección jurídica que implica el gozar de la garantía institucional no llega hasta donde pudiera llegar la protección dispensada a los derechos fundamentales.

En 1928 C.SCHMITT elabora el concepto de garantía institucional. Si los derechos fundamentales tienen un carácter absoluto y son anteriores al Estado, como esferas de libertad, aquella garantía es por esencia, relativa, limitada, sólo concebible dentro del Estado.

En nuestro país, y tras la promulgación de la Constitución de 1978 fueron los profesores L.PAREJO y A.EMBID IRUJO los que con sus obras introdujeron en nuestra doctrina el mencionado concepto.¹⁰⁷

Este concepto ha sido además consagrado por la interpretación del Tribunal Constitucional, :

"El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como

¹⁰⁷ L.PAREJO ALFONSO, "Garantía institucional y autonomías locales" En este estudio de 1.981 el Prof. Parejo analiza el concepto de "*garantía institucional*" y su evolución en relación con la autonomía municipal en la doctrina alemana.

A.EMBID IRUJO, "Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal" *REDA*, 30,1981

componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comunmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace"(S.T.C.32/1981 de 28 de julio)¹⁰⁸

¹⁰⁸ También las siguientes. SsTC:
38/1983 de 16 de mayo, sobre las Provincias.
27/1987 de 27 de febrero, sobre la coordinación de las Diputaciones provinciales.
76/1988 de 26 de abril, sobre Territorios históricos.
213/1988 sobre control de legalidad de los entes locales
5/1981 de 13 de febrero, sobre libertad de cátedra
12/1982 de 31 de marzo, sobre la opinión pública libre.
74/1982 de 7 de diciembre, sobre la opinión pública libre
104/1986 de 17 de julio, sobre la opinión pública libre.
76/1987 de 27 de febrero, sobre la autonomía universitaria.

Desde un punto de vista histórico cabría hacer una serie de reflexiones acerca de la relación que se ha ido estableciendo a través del tiempo entre el municipio y la comunidad política constituida.

No siempre se hizo depender la autonomía municipal del texto constitucional sino que, por el contrario, se la antepuso a éste haciendo depender la comunidad política -ESTADO- de la voluntad de esas unidades naturales previas constituidas por los municipios.¹⁰⁹

Es sin embargo una historia que nada aporta tras la recepción formalista del Derecho positivo con que nos ha enriquecido fundamentalmente el padre del constitucionalismo moderno H.Kelsen.

Por otra parte, y por lo que a nuestra realidad atañe, es definitorio el que expresamente nuestra Constitución haya descartado cualquier origen iusnaturalista a la autonomía local.¹¹⁰

Radizando la soberanía en el pueblo, es el mismo pueblo el que se dota, a través del proceso constituyente, de un poder estatal territorialmente compartido.¹¹¹

De aquí que, conforme al art. 137, que a su vez se encuadra en el

¹⁰⁹ "El municipio...no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también, y además, superior, a la Ley. Esta ha de limitarse, por tanto, a reconocerlo y ampararlo en función adjetiva". Tomado de la Exposición de Motivos del Estatuto Municipal de 1924. Por su parte, la Ley municipal de la II República de 31.10.1935 recibe y hace democráticamente eficaz toda la savia iusnaturalista de etapas precedentes, según M.SANCHEZ MORÓN "*La autonomía... op.cit.* pág.153

¹¹⁰ MARTIN MATEO, "La garantía constitucional de las autonomías locales", *REVL*, 208 (1980)

¹¹¹ V.DE LA VALLINA VELARDE, "Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico" *REVL*, 213 (1982) págs.33-70

Título VIII de la Carta Magna, denominado "De la organización territorial del Estado", "El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan..." Con lo que definitivamente queda vedada cualquier interpretación que desborde el marco constitucional.¹¹²

No cabe extraer otras consecuencias al texto constitucional que las que directamente se deriven del propio texto. Este sin embargo no se agota con los artículos que directamente hacen referencia al municipio, sino que hay que encuadrarlos sistemáticamente engarzándolos a toda una serie de valores superiores que informan nuestro ordenamiento. Me refiriendo, una vez más, a los establecidos en el art.1.1 C.E, y muy especialmente, al pluralismo político.

Y muy ligado al mismo principio, otro que por primera vez se establece constitucionalmente en nuestro país, y que informa a la Administración pública, cual es el de la "descentralización" (art.103 C.E.)

Como asimismo habrá de tenerse en cuenta lo que nos digan los Estatutos de las Comunidades Autónomas en relación al tema municipal, ya que, junto con los preceptos constitucionales, forman lo que la doctrina y jurisprudencia denominan bloque de constitucionalidad

A partir de lo anterior queda mucho camino al legislador ordinario para configurar un diseño de municipio de acuerdo con la ideología o estrategias políticas concretas que en cada momento determinen la mayoría representativa de la voluntad popular. Respetando, eso sí, ese núcleo sin el cual no sería reconocible la institución, conforme a una conciencia social

¹¹²M. SÁNCHEZ MORÓN: "*La autonomía...op.cit.* pág.163

concreta en un momento dado.¹¹³

Sin embargo, con ser aparentemente poco, no lo es tanto si analizamos detenidamente otras consecuencias que se desprenden de la autonomía que se consagra en los artículos de la Constitución.

Al respecto, nos dirá el Tribunal Constitucional:

"La Constitución(arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce en una organización- el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137...El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía".

La "autonomía" de que la Constitución dota a la Administración local implica que dicha Administración no va a tener como misión única el mero cumplimiento de la Ley.Lo que establece una clara diferencia con las Administraciones de las instancias políticas superiores.

Su objeto es más bien el de una autoadministración (directa o representativa) en el marco de la Ley, pero desarrollada bajo la libre responsabilidad, es decir, en forma autónoma. Incluyendo la totalidad del ciclo, esto es la normación y la posterior actuación concreta, dentro de los intereses que le corresponden. La Ley tiene una mera función de

¹¹³ E.GARCÍA DE ENTERRÍA: *"La Constitución como norma y el tribunal constitucional"*, Madrid, 1981, págs. 63 y sigs. M.SANCHEZ MORÓN: *"La autonomia..."op.cit..* pág.160

encuadramiento de un espacio. De delimitación de unas competencias. Pero corresponde a cada una de las Administraciones locales concretas el rellenar de contenido estos espacios, mediante sus propios Reglamentos autónomos, y sin ningún tipo de control de oportunidad.¹¹⁴

De esa imbricación de la autonomía con el poder del Estado se desprende la "personalidad jurídica plena o propia" que confieren los arts.140 y 141.1 C.E. a los municipios.

Personalidad jurídica que se constituye en plataforma de un *pouvoir* no abstracto, sino concreto, determinado por "los intereses peculiares" y que no viene por la necesidad de desgajar sectorialmente algún baldón de competencias para una mera descentralización funcional.

La autonomía local es muy superior por ejemplo a otras autonomías, también reconocidas constitucionalmente, pero de base corporativa y con fines sectorialmente determinados: la autonomía universitaria (art.27.10 C.E.) o los colegios profesionales (art.36 C.E.)¹¹⁵

Y consecuente con lo anterior, se presta a equívoco, la afirmación de

¹¹⁴L.PAREJO ALFONSO, en "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: Una valoración global de la integración del Régimen Básico de la Administración Local en el del conjunto de las Administraciones públicas", en *"Anuario del Gobierno Local 1995"*, obra colectiva dirigida por TOMAS FONT I LLOVET, Diputació de Barcelona, Marcial Pons Ed.Jurídicas, S.A. Madrid, 1995, págs.35-36

¹¹⁵ M.ARAGÓN REYES: "El tratamiento constitucional de la autonomía local", en *"Organización territorial del estado. Administración local"*, Madrid, 1985

J.M.CASTELLS ARTECHE: "El municipio en la autonomía política", *DA*, 182, 1979

A.EMBID IRUJO: "Autonomía local y constitución" *REDA*, 30, 1981

F.FERNÁNDEZ SEGADO: "La autonomía local, su naturaleza y caracterización jurisprudencial", en *"Organización territorial del estado. Autonomía local"*, Madrid, 1985

que los entes locales gozan únicamente de autonomía administrativa.¹¹⁶ Que

¹¹⁶ En esta dirección parece que van las siguientes observaciones de L.PAREJO ALFONSO, al decir: "Con este distinto grado autonómico de los autogobiernos regional y local se corresponde la diferente sustancia de uno y otro. El de las nacionalidades y regiones puede alcanzar desde luego un contenido político, en tanto que capaz para asumir la potestad legislativa, es decir, la potestad de plena decisión (en el marco de la Constitución y de los Estatutos) sobre la vida de la Comunidad regional (arts.148.2,149.3 y 150.1 y 2 en relación con el art.161.1.a) del texto constitucional). El de los entes locales, por el contrario, en modo alguno cuenta con dicho poder, siendo siempre un autogobierno en el marco de las leyes, (con independencia de si se trata de leyes estatales o territoriales) o lo que es lo mismo, una autoadministración, por restringido a las funciones de ejecución o aplicación de éstas a las potestades administrativas. La distinción, pues, entre autonomía local y regional marca el tránsito desde la mera descentralización administrativa a la descentralización política..." L.PAREJO ALFONSO, en *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed.IEAL, 1981, págs.129 y sgs.

Sin embargo, y desde otra perspectiva, M.SANCHEZ MORON ha destacado la dimensión política de la autonomía local: "No parece por tanto correcto, aunque en muchos casos se trate de un problema semántico más que nada, afirmar que los entes locales tienen autonomía meramente administrativa, por contraposición a la autonomía política de las Comunidades autónomas. Se confunde con ello la significación teleológica y el fundamento organizativo de la autonomía local con la naturaleza de las funciones que los entes locales están llamados a desempeñar. Es verdad que la autonomía local no es equiparable a la de las nacionalidades y regiones en nuestro sistema constitucional. No sólo porque estas tienen o pueden tener atribuidas funciones legislativas. También por otras razones de peso, que van desde la regulación más detallada de las Comunidades autónomas en el texto constitucional, a la mayor transcendencia de sus competencias propias, su institucionalización por normas estatutarias supralegales, o su tendencial, aunque no bien articulada, participación en la definición de la política general del Estado. Pero estas y otras diferencias importantes, no bastan para negar el carácter político de la autonomía local..." M.SANCHEZ MORÓN: *"La autonomía..." op.cit.*, pág.174 y sgs.

De todos modos, también L.PAREJO ALFONSO ha precisado con mucha mayor concreción y nitidez su pensamiento en el sentido siguiente: "La Administración local tiene ciertamente sustancia política, pero toda ella se sustancia, canaliza y formaliza jurídicamente en el ámbito administrativo. Ello significa que no hay en ella una distinción homologable a la que se da en las referidas instancias superiores (Estado y Comunidad Autónoma) entre las funciones de gobierno y administración, sencillamente porque no existe en ella un poder ejecutivo contrapuesto a un poder legislativo en sentido estricto, y sí únicamente una específica diferenciación entre funciones ejecutivas y deliberantes. En la Administración local, en efecto, los órganos de gobierno lo son de administración, porque el gobierno se agota por

formen parte de la Administración del Estado es una cosa.(Administración compleja) Que los entes locales sean meros órganos administrativos, otra muy distinta.

Si el gobierno y la administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos, conforme al artículo 140 C.E., es claro que los representantes electos (Alcalde y Concejales) gobiernan y ello comporta que van a gozar de la facultad de incidir y transformar la realidad local, eligiendo unas opciones y descartando otras, conforme al programa establecido ante su electorado y respondiendo ante el mismo, dentro del respeto al ordenamiento jurídico,¹¹⁷ y disponiendo como instrumento de tal clase, tan sólo pero en plenitud, de la facultad reglamentaria.¹¹⁸

Una Administración local que está investida de todas las características con que está investida la Administración del Estado, aunque sea distinta en su naturaleza

Resaltamos los siguientes elementos configuradores:

a) Sometida plenamente a la Ley y al Derecho (art. 103.1)

b) Dotada de una configuración específica, garantizada institucionalmente en la Constitución (art.137), con una economía y lógicas propias, no idénticas a las de los poderes-instancias

completo en ésta última. Precisamente porque esta circunstancia no enerva la substancia política del mundo local aquella administración es peculiar o específica, no responde al modelo convencional de administración, tal como ya se ha expuesto"

L.PAREJO ALFONSO, en "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: Una valoración global de la integración del Régimen Básico...*op.cit.* pág.37

¹¹⁷ M.SÁNCHEZ MORÓN: "La autonomía..."*op.cit.* pág.176

¹¹⁸ En el cap.4º, dedicado a los Reglamentos de Participación Ciudadana, nos extenderemos en el análisis de la potestad reglamentaria local.

superiores. Fundamentalmente, al no estar disociadas en su seno unas facultades normativas (lo que sería el Parlamento) de las Ejecutivas o de gobierno.

c) Vinculada por las exigencias prestacionales que se desprenden del Estado Social y que conforman una Administración, conforme estudiábamos en las exigencias del principio mencionado, no neutral, sino interventora, y vinculada por los principios rectores de la política económica y social (Cap. III del T.I de la Constitución).

La conexión múltiple con principios y garantías fundamentales del Estado democrático y social de Derecho que la Ley proporciona, hace de ella la clave misma para la consecución simultánea de los fines de aseguramiento de la existencia y el funcionamiento autónomos del ordenamiento local como tal

d) Actuación conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, (de la que ella es manifestación primaria) desconcentración y coordinación. (art. 103, 1 C.E.), principios que asimismo tienen sus propias virtualidades específicas en cuanto a su modalización orgánica.

Descentralización y desconcentración en los que van a pivotar exigencias de modulación en sus potestades para abrirlas a los derechos de participación vecinal, como tendremos ocasión de estudiar.¹¹⁹

Y por último, la autonomía implica la concreción, bien constitucional, bien derivada, de todo ese acerbo de facultades o potestades que constituyen el núcleo de la misma

¹¹⁹ LEGUINA VILLA, "Gobierno Municipal y Estado Autonomico" *RAP*, 100-102 (1983) Vol. III págs. 2187 y sgs.

F.SOSA WAGNER, "La autonomía municipal" *RAP*, 100-102 (1983) Vol. III págs. 2239

Algunas facultades son atribuidas como decimos expresamente por la Constitución: potestad o autonomía tributarias (arts.133, y 142 C.E.) Otras deducidas de su condición de Administraciones públicas con personalidad jurídica propia. Así podemos citar la potestad reglamentaria¹²⁰ y de planificación o planificación; la potestad de dictar actos administrativos y la de revisión de oficio de los mismos; potestad de autoorganización; de contratación; de conservación y defensa de sus bienes; potestad expropiatoria y potestad presupuestaria. Sin perjuicio de que se efectúen sometidas a la legislación emanada del propio Estado (art. 149.1,18 C.E.)¹²¹

Todas ellas han sido recogidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985 de 2 de Abril). A ella nos referimos de modo mucho más preciso en otro momento de la tesis.

Nos encontramos pues en estos momentos con un país en el que tras una historia no muy brillante de descentralización y sí por el contrario abundante en ejemplos de centralismo y autoritarismo goza de la posibilidad de profundizar en lo que una autonomía constitucional reconocida y garantizada dé de sí a través no solamente de la legislación básica sino de todo el cúmulo de legislación autonómica y de desarrollo reglamentario, autonómico y local.¹²² Nos encontramos además en un momento de

¹²⁰ ZANOBINI identifica la autonomía con la aptitud para darse unas propias normas: *"Curso de derecho administrativo, parte general"*, trad.cast.,Buenos Aires,1954

A.EMBID IRUJO:*"Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español"*, Madrid, 1978

V.VALLINA VELARDE:"Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales" *REVL*,176,1972

¹²¹ SANTAMARIA PASTOR,*"Fundamentos de Derecho Administrativo"* T.I Ed.Centro de Estudios "Ramón Areces",Madrid,1988 pág.260

MORELL OCAÑA,*"La Administración Local"* Ed.Tecnos,Madrid,1984

¹²² F.ALBI,en un estudio que tuvo gran transcendencia, pues reveló la crisis a que estaba sometido de modo permanente en nuestro país el régimen

fortalecimiento y reconocimiento exterior de todas estas características, dado nuestro proceso de integración en las Comunidades Europeas, en virtud del Tratado de Maastricht.

En dicho Tratado, redactado en la ciudad de Maastricht el 7 de febrero de 1992, se acuerda incluir el art.3.B).en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Dicho precepto establece:

"La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada.

local, escribía en el contexto del régimen anterior:"Es consecuencia de todo ello, que si se dejan a un lado las apariencias tradicionales y se procura llegar a la propia entraña de los hechos, enfocando la situación con crudo realismo, expresándose con absoluta objetividad y tratando de superar los viejos tabús,habrá que llegar a la conclusión de que el municipio en España no es hoy más que una modalidad de la Administración periférica del Estado, para atender problemas urbanos, dentro de un sistema orgánico subordinado al propio Estado, en el que se combina un dispositivo de carácter gubernativo con otro de naturaleza representativa, personificado y con relativa independencia funcional..."

F.ALBI, *"La crisis del municipalismo...op.cit.pág.490*

Por su parte, M.SANCHEZ MORON, en nuestro tiempo, incidirá aún más en este carácter meramente subsidiario de nuestro municipalismo al decirnos, que a excepción de ciertas etapas,"es forzado e ilusorio sostener que ha existido en nuestro suelo un régimen de verdadera autonomía local". Y sintentizando las notas que caracterizaron al régimen local anterior a la Constitución de 1978 nos dirá las siguientes:

"foso profundo entre los esquemas y propuestas doctrinales y la realidad: una distorsión del régimen local en la práctica. Un segundo rasgo distintivo consiste en la absoluta prioridad del enfoque político -en sentido estricto- de la "cuestión local" sobre la dimensión administrativa. En tercer lugar, hay que destacar la paulatina pérdida de peso específico de la Administración local en el conjunto del aparato administrativo"

M.SÁNCHEZ MORÓN: *"La autonomía..."op.cit. pág.133*

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado".

Para GOMEZ PEREZ, en un artículo aparecido en el "Financial Times" el principio de subsidiariedad encuentra la siguiente conceptualización:

"Subsidiariedad no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: Que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias"¹²³

Tras el reconocimiento del origen eclesástico del principio,¹²⁴ éste encuentra cada vez más eco en los textos jurídicos, sobre todo comunitarios, en la medida en que supone inyectar la ilusión y la responsabilidad de los individuos y las pequeñas comunidades en relación a la consecución de sus propios fines existenciales.

Los entes locales y regionales no aparecen en el texto del precepto del Tratado, pero es indudable que habrán de aparecer, en la medida en que lo exija la propia evolución del mencionado principio.

"No hay que olvidar que los pueblos europeos, con identidades y culturas propias y diversas, no pueden quedar diluidos en un nuevo super-Estado, sino que en aras del principio de subsidiariedad, deben ser respetados en sus vivencias culturales, con un adecuado ámbito de decisión

¹²³ citado por J. RODRIGUEZ ARANA, en *"Estudios de Derecho local"*, Ed. Montecorvo, S.A. Madrid, 1997 pág. 19

¹²⁴ Aplicado en relación al deber subsidiario del Estado de atender a la educación de los ciudadanos, en defecto del deber prioritario de las familias de llevarlo a cabo.

política y económica"¹²⁵

En virtud de la dinámica que se genera en el contexto de la Comunidad Europea, ya en 1951, un grupo de delegados de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa propusieron la creación de una Comisión de Asuntos Municipales y Regionales.

El contenido de la propuesta, que fue aprobada al año siguiente, establecía "la importancia de las libertades locales, cuyo respeto es el fundamento de la democracia". "Los problemas culturales, sociales, económicos que se plantean a nivel europeo repercuten directamente sobre las entidades locales, unidos por encima de las fronteras por sus preocupaciones comunes, son los artesanos indispensables de una Europa unida y respetuosa de las diversidades, y que su actuación debe permitir una penetración profunda de la idea europea entre los pueblos al mismo tiempo que el establecimiento de lazos íntimos entre ellos". Tal iniciativa cuajó en la que se denominó CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL.¹²⁶

Elaborada en el marco del Consejo de Europa, fué ratificada por España el 20 de enero de 1988, y vigente desde el 1 de septiembre de ese mismo año, constituye un tratado de carácter internacional válidamente celebrado y que forma parte del ordenamiento interno. (Art.96.1 CE)

El art.3 de la Carta establece que las Entidades locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes y, que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Ello comporta el ejercicio de la potestad reglamentaria y de resoluciones administrativas, en la asunción de competencias propias sobre una parte importante de los asuntos públicos y en la financiación suficiente para

¹²⁵J.C.ALLI ARANGUREN, "*El principio de subsidiariedad y el futuro de Europa*" IVAP, Folleto, pág.22, citado por J.RODRIGUEZ ARANA, "*Estudios...op.cit.* págs.42-43

¹²⁶ *op.cit.* pág.45

ejercitarlos. El principio de autogobierno se afirma asimismo en el citado artículo, constituyendo un principio fundamental en la interpretación del régimen de competencias.

El art.4.3.1 establece el principio de subsidiariedad, al contemplar la proximidad a los ciudadanos como base para el establecimiento de las atribuciones competenciales.

La exigencia del principio de subsidiariedad establecida del modo que lo hace la CARTA EUROPEA DE LA AUTONOMIA LOCAL refuerza y legitima hacia el interior del propio municipio la base de fundamentación sobre la que pueden incorporar los Entes locales a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos.

c)Qué entendemos por Democracia local.

Las notas de Social, Democrático y de Derecho con que se configura nuestro Estado a partir de la Constitución de 1978, concatenan de modo determinante por lo que a la participación se refiere con los espacios jurisdiccionales reservados a la Administración local, y más fundamentalmente, con la municipal.

Es ésta una Administración gestionada por representantes elegidos directamente por los vecinos. La participación política y administrativa que este hecho comporta está revestida a su vez de una doble legitimación: la democrática,(o política) al haber sido elegidos sus miembros, y la que proviene de la Administración,que encuentra su nivel de legitimación constitucional en una acción eficaz y conforme a Derecho, del mismo modo que cualquier otro poder público.

Es decir, se coaligan en los representantes del poder local la doble participación política y administrativa que están en la base de los designios

programáticos del art.103,1¹²⁷

Por ello, la participación que aflora en la Constitución y que proyecta sus posibilidades y exigencias en las cuatro instancias de autonomía política en que se estructura nuestro Estado, encuentra una acogida sustancial y jurídica más rica, en cuanto se refiere a la Autonomía municipal.¹²⁸

Y de la misma forma en que se puede predicar para el Estado o las Comunidades Autónomas la insuficiencia de limitar el ejercicio del derecho de participación a la actividad de los representantes electos, del mismo modo sería insuficiente radicar o embalsar el monopolio del ejercicio del derecho a la participación político-administrativa en el Alcalde y/o los Concejales.

Es cierto que el gobierno y administración de los municipios

¹²⁷"...la participación política alcanza aquí a absorber y satisfacer las exigencias y necesidades que están en la base de la reclamación a la participación en la Administración, sin que la organización local precise alterar o modular las pautas definidas por el artículo 103,1 de la Constitución"

LUCIANO PAREJO ALFONSO, *"La participacion en el Estado social, op. cit. pág. 44*

¹²⁸ Fuera de nuestras fronteras, es interesante destacar el trabajo de DYLS M.HILL: *"Teoría democrática y régimen local"* I.E.A.L, Madrid, 1980, o la recopilación más reciente, de GERAD E.FRUG: *"Local government Law"*. Second Edition, American Casebook Series, St. Paul Publishing CO. St. Paul Minn. 1994. En ella nos encontramos cuatro capítulos cada uno de ellos con el título "The City and Democratic Theory", y su respectiva numeración ordinal (Part one, Part two, etc) bajo las siguientes perspectivas: la primera dedicada a los problemas de la descentralización; la segunda, a las relaciones entre las ciudades y los Estados y las ciudades y el Gobierno Federal; la tercera a las relaciones entre las áreas suburbanas o metropolitanas y las ciudades; la cuarta a las relaciones entre las ciudades y sus propios ciudadanos. Encuentra un lugar destacado en esta obra la aportación de MACPHERSON, cuya obra traducida al castellano: *"La democracia liberal y su época"* es objeto de cita y análisis en la tesis.

BOWMAN I KEARNEY (Profesores respectivamente de las Universidades de Carolina del Sur y de Connecticut) con su obra *"State and Local Government"*, editada por Houghton Miffling Company, 1993, y cuyo capítulo quinto está dedicado a "Participation and Interest Groups", págs. 113-143

"corresponde a sus Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales" y que éstos "serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto", según se establece en el artículo 140 C.E. Ello nos llevaría a considerar como meramente accesorio la gestión directa, y como principal la efectuada por los Concejales electos.

Sin embargo, la opción que la Constitución acoge a favor de un Estado interventor, también forzosamente tiene, (digamos que primera en el tiempo dada la cercanía con que se desarrolla ante el ciudadano), su inmediata repercusión en el ámbito de la Administración municipal.

Es esta acción próxima al ciudadano la que desarrolla su influencia en un contexto urbano específico que, o bien por su reducida dimensión, carece de los medios económicos y recursos imprescindibles para subvenir a la satisfacción de los derechos exigibles por el ciudadano desde un punto de vista constitucional, o bien lo hace en el contexto de la "gran ciudad", donde hoy paradójicamente el aire está viciado y ahoga, en lugar de producir los primitivos aires de libertad que configuraron en la época feudal el nacimiento de las primeras ciudades¹²⁹

Nuestro trabajo jurídico encuentra un contexto geográfico y sociológico, como hemos podido someramente observar al inicio de la tesis, caracterizado por una intensidad demográfica, desmesurada, desequilibrada y sobre todo, y como tendremos ocasión de verificar más adelante, superacelerada.

¹²⁹ "... si en el medievo se afirmaba que era el símbolo de la libertad, hoy podemos decir con triste ironía que el aire de las ciudades ahoga".

M. SÁNCHEZ MORÓN: Introducción a "Los consejos de barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa". Civitas .REDA, nº14 julio-septiembre 1.977 Pag.416

El trabajo del profesor Morón sobre la imperiosa necesidad de descentralización con que se encontró la democracia italiana en 1976 revive también magistralmente una situación semejante desde un punto de vista de desarrollo social y geográfico en las grandes ciudades de las metrópolis españolas.¹³⁰ Al igual que en las grandes ciudades inglesas, alemanas o francesas¹³¹

Con absoluta y paralela necesidad la legitimación de la acción interventora en el ámbito de la gran ciudad no proviene monopolísticamente de la acción de los poderes públicos municipales.

De la combinación del artículo 23, como artículo que proclama el derecho fundamental del vecino a la participación, con el artículo 9,2 que obliga a los poderes locales a "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social" ha de nacer toda aquella estructura, procedimiento o entramado reglamentario participativo que refuerce y complemente la falta de legitimación de que pueden estar imbuídos,"por escasa calidad, claridad, precisión o coherencia de las normas, por dificultad de la materia o la

¹³⁰ R.FERNÁNDEZ DURÁN, "La crisis de la metropolis madrileña, sus efectos sociales y la urgente necesidad de un cambio de modelo", *TAL*, 30, 1989, citado por M^a Concepción Barrero Rodríguez, en *LAS AREAS METROPOLITANAS*, Ed. Civitas, Madrid, pág. 24

¹³¹ JORDI BORJA: "*Por unos municipios...*" *op.cit.* pág. 41 La reflexión que apuntamos se basa en un artículo del año 1976, denominado "Qué son las Asociaciones de Vecinos", Es el momento en que se desarrolla un gran movimiento descentralizador, en Italia, con la constitución de los Consejos de Barrio, tema del que se ocupó magistralmente el prof. M. SANCHEZ MORON

complicación del entramado de títulos competenciales entre otras causas"¹³² circunstancias ya valoradas en el capítulo anterior al reflexionar sobre la situación del Derecho en un Estado postsocial, y que aumentan del todo punto en los actos administrativos locales.

Más aún, la autonomía política que en un marco estrictamente administrativo desarrollan los representantes locales no sólo elimina, sino que reproduce y aumenta en los niveles de ordenación reglamentaria que le son propios, los déficits apuntados por la doctrina más solvente referidos al marco de la legalidad.

No es fácil para la Administración municipal, con la precariedad histórica y permanente de medios que la caracteriza,¹³³ las dificultades técnicas y la dispersión de intereses con que afronta la gestión de la gran ciudad, generar una ordenación acabada, completa y que satisfaga suficientemente las necesidades y anhelos de los heterogéneos colectivos vecinales.¹³⁴

¹³² LUCIANO PAREJO ALFONSO: *"La participación en el estado social"*, op.cit. pág.39

¹³³ Para algunos, la Administración municipal se caracteriza, frente al resto de las Administraciones, por la carencia de diferenciación entre Organos políticos y administrativos. El reduccionismo que tal visión implica tan sólo es explicable a partir de la visión uniforme que se impuso en el Derecho Administrativo, a partir de la recepción del modelo francés, amén del lugar de marginalidad en que se ha encontrado tradicionalmente el estudio de los problemas municipales en nuestro Derecho. Como muy bien apunta FANLO LORAS en su obra *"Fundamentos de la Autonomía Local"*

¹³⁴ "En una comunidad más pequeña los problemas se perciben y pueden dominarse, mediante la opción entre soluciones simples, lo que hace relativamente fácil la postulación personal de la opción, postulación que de suyo implica una participación, más o menos activa, en la vida comunitaria. En el área metropolitana, en cambio, los problemas colectivos -el contexto de lo que puede ser común-tienen una dimensión técnica que difícilmente puede ser dominada mentalmente por los habitantes de la misma..." L.MORELL OCAÑA, *"Las estructuras locales..."* op.cit. págs.144-145

"Planificación y participación parece que se llevan mal. Son dos de

En el juego de los principios de "economía y eficacia" que legitiman la acción de la Administración municipal también habrá que tener presente el sentimiento de subdesarrollo de las potencialidades individuales del sujeto, que, frente a una Administración municipal superplanificadora, grita - y con razón- desde su perspectiva de consumidor, de usuario de los servicios y vecino del barrio de toda la vida- por la aportación de su granito de arena en la elaboración del presupuesto municipal, del plan general o parcial urbano que le afecta a puerta de casa, de la gestión descentralizada de su Centro Cívico o del desarrollo más integral de todas las posibilidades culturales, económicas y sociales del contexto urbano en que reside.

Es especialmente clarificador que aquellos sujetos que están vocados constitucionalmente y desde un punto de vista político a configurar las directrices y solución a los problemas del ámbito económico y social -me estoy refiriendo naturalmente a los sindicatos y las asociaciones empresariales- (art.7 C.E.), hayan de vincularse en su nacimiento y posterior desarrollo a una adecuada planificación local del suelo industrial, y que su relación con el clima de prosperidad o de depresión económica y social influya de manera determinante en la vida y desarrollo individual y comunitario de los barrios.¹³⁵

los referentes citados continuamente por las políticas progresistas, pero poco se ha profundizado en la articulación adecuada de ambas pretensiones. En un extremo, los técnicos planifican porque dicen saber prever lo que puede ocurrir; en el otro extremo, las bases sociales no se fían de las decisiones tecnocráticas y/o burocráticas, y se desentienden de tales proyectos. Los mecanismos de participación también deben ser criticados porque se pierden habitualmente en inoperancias o en contentar demagógicamente algunas demandas (a veces errores) de los sectores populares..."T.R. VILLASANTE *"Las democracias..." op.cit.*, pág.100

¹³⁵ "En lo concreto, el gobierno regional deberá diseñar un marco regional de su política económica y social, solidaria y correctora de los desequilibrios regionales. No sirve decir sólo que la región debe ser un centro de atracción de inversiones, hay que determinar qué zonas de la región se deben incentivar; en concreto el Sur, una de las zonas industriales más importantes de la región, junto al Corredor del Henares, sigue siendo

De aquí que de acuerdo con el mandato constitucional, "parece fuera de toda duda que el legislador, sobre garantizar desde luego su organización y funcionamiento democrático, ha de asegurar su intervención allí...donde se haga pertinente la defensa o la promoción de los intereses a que obedecen estas específicas asociaciones"¹³⁶ Este mandato también ha de encontrar reflejo en la acción del poder público municipal y en la plasmación y desarrollo de cuantos planes de carácter económico o social hayan de encontrar vigencia o desarrollo normativo en su ámbito de jurisdicción.

Destacable igualmente que la intervención de los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (artículo 27 C.E.) haya de encontrar necesaria vinculación con los servicios que desde la utilización del suelo público municipal a la no menos importante del propio mantenimiento de los centros públicos, utilización de los mismos como foros de irradiación cultural tanto para niños o jóvenes como para adultos en actividades complementarias, desarrollo exterior al propio Centro de la propia actividad de las asociaciones que integran a los miembros de la comunidad docente, etc. etc. vinculación que culmina con la necesidad de una especialísima dedicación política y administrativa municipal, y que encuentra apoyo en la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Como destaca que cualquier ejercicio del derecho que se establece en el artículo 51 de la C.E., necesariamente ha de encontrar su base en la

"la fábrica con excasas oportunidades"; los últimos años de los grandes sobresaltos económicos en el Sur, han venido acompañados por la demanda de suelo para la instalación de grandes centros comerciales, estos enclaves terciarios en una zona caracterizada por el declive industrial no son los instrumentos de desarrollo que el Sur necesita..." Del prólogo de RODOLFO BENITO, Secretario General de la USMR de CC.OO, en el libro *"Los Municipios del Sur-Oeste. Un proyecto de desarrollo"*. Ed. GPS, Madrid, 1995

¹³⁶ LUCIANO PAREJO ALFONSO: *op.cit.* pág.37

acción que los poderes públicos locales lleven a cabo para promover "la información y la educación de los consumidores y usuarios", el fomento de sus organizaciones y el mandato imperativo de oír a éstas "en las cuestiones que puedan afectar a aquellas" (art. 51,2 C.E.)

En definitiva y como acertadamente expone el prof. Sánchez Morón, al ser los entes locales "centros de referencia de intereses colectivos por definición"¹³⁷ difícilmente cumplirían su misión si el modelo de gestión política y administrativa que practicasen respondiera a criterios centralistas o autoritarios. Si alguna administración ha de hacerse penetrable a los avatares de la actualidad, ésta ha de ser la Administración Local. Es decir que "los intereses difusos y colectivos"¹³⁸ de cada uno de los núcleos o sectores de distritos y barrios han de encontrar su cauce adecuado.

Naturalmente que las dificultades van a ser ingentes. Prueba de ello es que la claridad del texto constitucional y la contundencia con que se expresa el art. 105,a) en relación a que "**a través de las organizaciones y asociaciones**" los ciudadanos han de ser oídos en los procedimientos de elaboración de las disposiciones que les afecten no ha generado aún, a dos décadas de proclamada la Carta Magna, el grado de cohesión y de satisfacción ciudadana suficientes en relación a su participación en los asuntos públicos. De esto hablaremos más adelante.¹³⁹

Es cierto que algo se ha avanzado. Pero no es menos cierto que las dificultades en este terreno de la democracia participativa, y al menos, por lo que se refiere al ámbito local encuentra las mismas resistencias que encuentra a cualquier nivel que se estudie de la sociedad.

¹³⁷M.SÁNCHEZ MORÓN: "*La participación del ciudadano en la Administración Pública*", C.E.C. Madrid, 1980 pág.180

¹³⁸M.SÁNCHEZ MORÓN: "*La participación...op.cit.* pag.116 y ss.

¹³⁹ Pese a haber sido definitivamente regulado el procedimiento mediante la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Y es que no es precisamente una situación coherente la que se deriva de las exigencias constitucionales a nivel político y las que se derivan de la opción económico-social de capitalismo tardío y en crisis elegida.

En efecto, como muy bien expone el profesor SÁNCHEZ MORÓN en relación al problema de la participación ciudadana en la Administración pública en general, una auténtica participación, es decir, una participación que no sirva de camuflaje legitimador o tecnocrático sino que trate de avanzar por el sendero de un denominado "reformismo revolucionario" o "socialismo democrático" es incompatible con el sistema capitalista.¹⁴⁰

No creemos iluso afirmar que el conjunto imaginario de valores que conforman la mentalidad del votante en estos pueblos cuando vota por el socialismo democrático no sea otro sino el formado por los valores de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, valores todos ellos constitucionalmente engarzados con las características de nuestro Estado de Derecho, Democrático y Social.

Es decir, los ciudadanos de estos municipios con independencia de las dificultades o dudas en que se sumergen en relación a la opción política de sus preferencias desean participar en los asuntos públicos.

Lo que por otra parte resulta coherente con la única clase de democracia que podría realmente emanciparles de la postración que como clase subordinada, compuesta en su gran mayoría de trabajadores inmigrantes, puede completar en sus personas las exigencias de dignidad que emanan del art.10 C.E. y sobre las que se ha de asentar todo el orden político.

Nuestro sistema democrático se ha consolidado felizmente. Ello se ha llevado a cabo mediante una Constitución abierta, pero que se apoya en

¹⁴⁰M.SÁNCHEZ MORÓN, *op.cit* pág,76.

unos principios y unos valores superiores que han de informar todo el ordenamiento.

No caben pues dentro de nuestro sistema democrático concepciones utilitaristas benthanianas, o elitistas de corte schumpeteriano. A ello se reduciría una concepción en la que el ciudadano únicamente se viese legitimado¹⁴¹ a participar mediante el ejercicio del derecho de voto.

¹⁴¹ De C.B.MACPHERSON en su obra *"La democracia liberal y su epoca"* Alianza Editorial (1ªed.1984.3ª reimpresión 1994) es la clasificación de la democracia en los siguientes cuatro modelos:Modelo nº1 "La democracia como protección"en la que tendría cabida fundamentalmente la concepción utilitarista de Benthan y J.Mill y que responde a la aceptación del sufragio una vez que las clases dominantes están convencidas de que con el sufragio, incluso el universal, no van a sufrir menoscabo los intereses de dicha clase. Modelo nº2:"La democracia como desarrollo" representada fundamentalmente por Stuart Mill que confía en el desarrollo político de la democracia gracias a factores como la educación y el propio trabajo en régimen cooperativo para ir superando las desigualdades que dividen a la sociedad. Un segundo modelo, distinto del anterior, pero fuertemente enlazado con él, ha llegado hasta el siglo XX y ha estado representado por teóricos importantes tanto pertenecientes a la tradición filosófica idealista como Barker, Lindsay y MacIver, como a la tradición filosófica pragmática como Dewey o a la utilitaria modificada como Hobhouse.Cole y Laski, sin desviarse de la tradición liberal, combinan los valores del liberalismo con los del socialismo. Modelo nº3:"La democracia como equilibrio" o democracia de élites.Su principal valedor es Schumpeter en su obra "Capitalismo y Socialismo" Según este autor el sufragio y la representación política representan en el terreno político lo que en el terreno económico y para cubrir las exigencias de acumulación representan la ley de la oferta y demanda. Los distintos partidos políticos ofertarían a sus respectivas clientelas o electorado aquellos bienes políticos que en cada caso consideraran conveniente para poder lograr el equilibrio y la estabilidad a la que aspira el cuerpo social. Es el modelo actualmente vigente en los países occidentales y constituye, de entre todos los modelos anteriores, el capaz de anular, con más posibilidades de éxito cualquier intento de participación que no sea el del ejercicio del derecho al voto. Por último, nos encontramos con el Modelo nº4 "La democracia como participación".Macpherson cita los movimientos norteamericanos a favor de una mayor profundización en la participación, y esboza los requisitos que a su juicio son necesarios para caminar hacia ella, a saber: a)que la consciencia (o la inconsciencia) de la gente pase de verse a sí misma y de actuar como esencialmente consumidores, a verse y actuar como personas que ejercitan sus propias capacidades y gozan en el ejercicio y el desarrollo de éstas. b)que se dé una gran reducción de la desigualdad económica y social actual.

Como hemos expuesto anteriormente nuestra Constitución abre un amplio campo al ejercicio del derecho de participación ciudadana. Este ejercicio fue reclamado por amplias capas de la población, organizadas en movimientos urbanos reivindicativos durante los años de la Dictadura franquista. Esta organización estuvo en la base de nuestra democracia actual.

Conviene no olvidar que la historia de nuestras ciudades durante los años finales de la dictadura y la transición política fué la historia de un protagonista singular: un "movimiento urbano" creciente cuya única seña de identidad fue la reivindicación frente a las carencias de bienes y servicios urbanos de toda índole (vivienda, equipamiento, urbanismo...) Sin embargo, no paraba su intencionalidad final en estas metas sino que aspiraba a la modificación de las relaciones de poder existente en las instituciones¹⁴²

Este movimiento adoptó las más diferentes formas de organización: Asociaciones de Vecinos, Centros Sociales, Sindicatos clandestinos, Asambleas y reuniones de vecinos por escalera, concentraciones, etc.etc.¹⁴³

En relación a las exigencias de participación y de control popular que se planteaban en estos finales de la dictadura y comienzos de la transición se llegó a afirmar que debía configurar como principio tanto la organización de la administración municipal como la gestión de los servicios sociales.

Así, se planteaba la transparencia de la vida municipal, lo cual comportaba en primer lugar la elaboración democrática del presupuesto y de los grandes principios directivos de la vida ciudadan.

A partir de lo anterior, se reclamaba un sistema de autogestión o de

¹⁴² J.BORJA, *"Por unos municipios..."op.cit.* pág.20

¹⁴³ J.BORJA: *...op.cit.* pág.30

participación de los propios usuarios en la gestión de los servicios públicos municipales, con comisiones de control en las que participaran las diferentes juntas de distrito que debían crearse así como las asociaciones ciudadanas.

El proceso de desconcentración debería ser amplio en las juntas de distrito mencionadas: licencias de edificación en su zona, gestión de servicios, etc.

Se planteaba la exigencia de institucionalizar el referendun municipal y la iniciativa popular para proponer decretos municipales.

La masa de todos los vecinos, a través de sus asociaciones, debía poder acceder a la elaboración de los planes de urbanismo y de los distintos programas sectoriales.

Estas eran las aspiraciones que alentaban al movimiento urbano por lo que se refería al ejercicio básico de su derecho a participar en la ciudad.¹⁴⁴

En relación a la forma de ejercer el poder político los representantes legítimos de los ciudadanos expresaban las siguientes aspiraciones: En primer lugar, se quería desterrar un funcionamiento municipal de corte presidencialista. Siendo el Alcalde presidente del Consistorio, no se quería que fuese un órgano aparte, y menos, que representase al poder central.

En relación al máximo órgano democrático de la vida local, el Pleno, se le concebía como un órgano deliberante efectivo y continuado. Con reuniones mensuales (y no trimestrales, como fijaba la Ley de Régimen Local de 1955). Con posibilidad de asistencia material de todo el público que quisiese, y sin la obligatoriedad de celebrarlo en el salón de actos de la Casa Consistorial, pudiendo celebrarse incluso en los distintos barrios, o en

¹⁴⁴ J.BORJA:....*op.cit.* pág.103

una fábrica, o colegio, si fuese al caso... Se hablaba de ampliar las facultades de las Comisiones Informativas.

Y en cuanto al delicado tema de la retribución de los Concejales, al tiempo que se rechazaba el régimen vigente de gastos de representación e indemnizaciones, se establecía como requisito imprescindible para un Ayuntamiento democrático la fijación de una retribución para el Alcalde o los Concejales. "La administración más honrada es aquella en que cada uno cobra sus servicios"

Pero al mismo tiempo, lo anterior requería una apuesta firme por la honestidad, la dedicación y la austeridad de los cargos públicos. Descriptivamente se establecían los siguientes signos: publicidad de la dedicación y emolumentos, renuncia a bienes y comodidades innecesarias (casas, banquetes,...), accesibilidad con relación a los ciudadanos (tanto en las oficinas, como estando presentes en barrios, centros de trabajo, etc), sensibilidad por las demandas sociales, rendición de cuentas, dedicación y eficacia en el trabajo, reducción de costes, y se remachaba en especial la eliminación del clientelismo.

En relación a este último se prevenía no sólo en relación al funcional, sino también al de partido. La provisión de cargos y empleos públicos municipales debería llevarse a cabo con criterios objetivos y por concurso público, y en ningún caso, se decía, debía servir para que cada partido constituyera sus cotos particulares¹⁴⁵

Al transcurso del primer año de Ayuntamientos democráticos y en relación a la información y participación ciudadanas se constataba un avance serio entre lo que habían sido Ayuntamientos de izquierdas y Ayuntamientos gobernados por la derecha.

¹⁴⁵ J.BORJA:...*op.cit.* pág.172-173

Sin embargo, ya se demandaba para los grandes municipios un proceso no suficientemente ligado: información, (no convencional, por ejemplo, el boletín tradicional), descentralización y participación.

La voluntad política para los grandes municipios debía ser patente en relación a la participación. Se trataba ya entonces de que no se implementaban suficientemente los cauces y los mecanismos para participar, y por otra parte, la existencia de una vida asociativa para que existieran interlocutores.

Se alertaba sobre el lenguaje tecnocrático y administrativo como un escollo para la participación. Y por otra parte, se detectaba el peligro de que los ciudadanos y las asociaciones tendiesen a un egoísmo cerrado sobre su propio barrio o intereses localistas, revestidos no pocas veces de gran radicalismo ideológico, enfrentados a los que siendo de izquierdas, sin embargo podían hacer la política sin contar con ellos.¹⁴⁶

Ya por este tiempo se hacía un análisis muy riguroso de las diferencias que dividían a los gestores, en el marco del pacto municipal de la izquierda, según fuesen estos socialistas o comunistas.

Estos tendían a reforzar la democracia de base, a promover la vida asociativa y la participación de los vecinos, en tanto que los socialistas estaban más preocupados por consolidar la institución municipal como ente representativo y claramente diferenciado del resto de la ciudadanía. Se sucedían por este motivo acusaciones mutuas. Si por una parte se criticaba la pretensión de mantener formas de gobierno tradicionales, alejadas de la población, por la otra se temía que ello comportara un riesgo para la consolidación de una incipiente democracia representativa¹⁴⁷

¹⁴⁶J.BORJA:...*op.cit.* pág.219-223

¹⁴⁷J.BORJA:...*op.cit.* pág.223-225

2.La Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y Derecho de Participación. Su preámbulo.

El espíritu que anima una Ley anida no pocas veces en su exposición de motivos. La interpretación encuentra en la misma una fuente básica de los fines, las motivaciones y el contexto que animó y rodeó al legislador.

En el caso de la Ley Básica Reguladora del Régimen Local es -desde su más amplia concepción de Preámbulo que no mera exposición de motivos-, una fuente de conocimiento sintético de los elementos históricos y de los móviles y circunstancias sociológicos que fueron acompañando todo el desarrollo de la legislación municipalista en nuestro país.

Por lo que se refiere al "derecho de participación", objeto de nuestra tesis, no es presuntuoso afirmar que constituye el hilo conductor a través del cual se va modulando y circunscribiendo el análisis y desarrollo que el *Prólogo* hace del concepto de municipalismo a través de la historia.

Dicho *Preámbulo* es particularmente incisivo en los factores sociológicos, económicos, "*de clase*", en terminología marxista, que acompañan en cada momento los hitos de la evolución.

En primer lugar, el nacimiento del municipalismo, en un contexto agrario, inimaginable para un observador de la realidad actual, supone una ruptura con los vínculos de servidumbre y el hallazgo de una esfera jurídica de libertad, al tiempo que de vivencias comunitarias y participativas.

Pese a la corta duración de este período, se afirma que la participación de los ciudadanos al comienzo del hecho municipal es pura, igualitaria, de la totalidad de los mismos, aún cuando no es flor que dure más de un día.

Los conflictos van a ser el eje sobre el que la evolución gire a través del tiempo. Las luchas estamentales, características del Antiguo Régimen unidas a las diferencias en la propiedad y tenencia de riquezas no van a permitir que la participación se conserve en su prístino vigor. Los municipios se van a ver azotados por la oligarquización, la descomposición de sus estructuras participativas, los desórdenes y, más que nada, y desgraciadamente para el tema que nos ocupa, la progresiva asunción de poderes por el naciente absolutismo central.

Con todo, el *preámbulo* es riguroso al señalar los enormes cambios que va sufriendo la estructura municipal al hilo de los avatares políticos generales que sacuden al frustrado siglo XIX español.

Al término del siglo, un político como Maura se constituye en el mejor representante del espíritu regeneracionista que clama por la renovación y revitalización de unas estructuras municipales que están resquebrajadas por el caciquismo y las prácticas corruptoras.

De este somero análisis de la primera parte del *preámbulo* quiero hacer resaltar las siguientes consideraciones:

a) Un riguroso análisis de los problemas que afectan hoy al régimen jurídico local no pueden pasar por alto los embites de tipo político, económico y social a que se ven también hoy sometidas las estructuras municipalistas. Es decir: el derecho de participación se ve bloqueado en nuestros ayuntamientos -no precisamente por una carencia de estructuras legales, o no exclusivamente o de modo unívoco por la normativa en vigor. Se dan también factores subyacentes de tipo económico, sociológico, cultural, y político que impiden el llevar adelante el ejercicio del derecho de participación. De modo indirecto, al examinar la norma, con sus deficiencias o lagunas, habrá que aludir en cada caso a estos factores extrajurídicos que impiden su desarrollo. Esta alusión, a mi entender, y siguiendo el modelo diseñado por el *preámbulo* forma también parte rigurosa del análisis de la

norma, y, sobre todo, de su eficacia jurídica.

b) El *preámbulo* no deja de recordarnos que son múltiples los modelos municipalistas que se van dando a través del tiempo e incluso en la misma época, en función de las distintas zonas. Destaca de manera especial la alusión a la autonomía de la que disfrutaban los municipios castellanos, pese a sus vinculaciones con la realeza.

c) También en relación con el preámbulo podemos señalar varios tipos de impedimentos oligárquicos que se oponen hoy en nuestros Ayuntamientos a un ejercicio cuantitativo y cualitativamente más positivo del derecho de participación:

- la oligarquización partidista.

- la oligarquización tecnoburocrática.

- y la que emana también de la gestión de la propiedad-tenencia de la mayor o menor riqueza urbanístico-territorial.

De la oligarquización partidista baste decir que no es sino una consecuencia obvia y tranquila de gestiones que hasta ahora se han configurado entre el paradigma de las mayorías absolutas y el de las listas cerradas. Con el agravante de que tampoco parece que los partidos de la oposición se hayan constituido en focos determinantes de participación del movimiento ciudadano y ni siquiera de sus propios afiliados. Por lo que respecta al movimiento ciudadano aún no se ha despegado éste de la tutela y manipulación, heredada de la época de la transición política.¹⁴⁸

¹⁴⁸ En las últimas elecciones municipales del Ayuntamiento de Getafe fueron varios presidentes de Asociaciones de Vecinos los que convocaban y realizaban mítines electorales a favor del partido que viene gobernando el Ayuntamiento desde las primeras elecciones democráticas.(P.S.O.E.) Por contra, en Leganés, es opinión extendida entre los vecinos que sus Asociaciones están controladas por las élites de los partidos de la izquierda, repartiéndose su influencia entre el P.S.O.E.(Asociación de Vecinos del Barrio del Carrascal) e Izquierda Unida (Asociación de Vecinos del Barrio de Zarzaquemada, controlada por uno de los sectores de I.U, y Asociación de Vecinos de S.Nicasio, controlada por otro de los sectores de la misma formación política)

Y por lo que se refiere a los partidos el bajo índice de afiliación no es sino la demostración más clara de lo poco que el ciudadano valora la influencia que, a través de ellos, puede efectuar en la realidad que le circunda.

De la segunda, esto es de la oligarquización tecnoburocrática, podría trasladar al análisis todo cuanto se refiere al encorsetamiento que el derecho administrativo ha sufrido por el auge y fortalecimiento de la teoría liberal. Esto ha supuesto el retraso en el desarrollo de un nuevo derecho administrativo, más acorde con las exigencias del título preliminar de nuestra Constitución.

Esta tecnocracia juricista encuentra un caldo mágico de cultivo en el terreno abonado de amplios colectivos marginados de las fuentes de la cultura industrial: familias oriundas de ambientes rurales, poblaciones sin alfabetizar, ancianos, etc. etc. y es la base sobre la que encuentra su justificación teórica una concepción intervencionista del poder público centralista.¹⁴⁹

Por lo que se refiere al tercero de los elementos oligárquicos reseñados la mediatización que la intervención pública encuentra al incidir en los intereses privados de tanto pequeño o mediano propietario de suelo rústico que necesita para implementar su proyecto electoral explica no pocas de las dificultades de oscurantismo en la gestión a que se ve subordinada la gestión. Ello lo iremos analizando a medida que profundicemos en las

¹⁴⁹ M. SÁNCHEZ MORÓN sitúa la *democracia participativa* en la "vía intermedia entre la democracia centralista, cada vez más burocracia y menos democracia por el hecho mismo del crecimiento y el intervencionismo de la Administración pública y la hoy por hoy utópica democracia directa" Se apoya para ello en R. BETTINI en su obra, "*La partecipazione amministrativa*", Milano, 1973 y M.P. CHITI, "*Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*", Pisa, 1977, "Los consejos de barrio en Italia, op.cit.. nota a pié de página nº 8 pág. 421

posibilidades de gestión participada integral que ofrecen nuestros Ayuntamientos.

Antes de concluir esta primera parte del preámbulo me parece conveniente realizar la siguiente observación. Se da una diferencia notable entre lo que ha sido la historia de nuestros municipios en relación a su trayectoria integradora y participativa que lo que hoy se da en la realidad concreta e incluso el propio diseño legislativo que ofrece el articulado de la ley de bases.

La historia que antecede inmediatamente a la formulación de nuestra Constitución democrática no es, desgraciadamente, la historia de un pueblo que haya vibrado en torno a sus instituciones. Más aún. Los pequeños núcleos de resistencia que van surgiendo en nuestro país a raíz de las contradicciones entre el techo político y el sociológico allá por los años sesenta, encuentran una ruptura profunda en su modo de proceder, generalmente de "abajo a arriba", con la desmovilización general que supone en el año 1.976 la aprobación de la Reforma. Se pierde todo el aliento de la base, y comienza una carrera hacia la integración en los partidos. Y sin embargo, siempre será bueno recordar lo que nuestra historia más antigua había sido. Y esta es la misión de este riquísimo prólogo de la Ley de Bases de Régimen Local. Como ha dicho acertadamente un sociólogo experto en temas de participación nuestra historia está efectivamente cuajada de fenómenos que habría que hacer resurgir con fuerza en este momento de renacer constitucional.¹⁵⁰

¹⁵⁰ "Cuando se recuerda la rica experiencia que en Administración local hay en este país, con instituciones comunales y comunitarias de profunda raíz en nuestra historia, se está tocando uno de los grandes fundamentos olvidados de lo que debería ser base para toda participación ciudadana. Recordar ahora las Cortes de las ciudades castellanas y los "sexmos", y las propiedades comunales de montes y dehesas, y todo un derecho comunitario local, de gran participación vecinal, no es puro amor a la historia. Hoy sólo se conserva en la ley de manera episódica y residual, pero es necesario que retomemos algunos de sus fundamentos de legitimación más profundos para

La autonomía local se integra en el Estado de las Autonomías inaugurado por nuestra Constitución. Por ello, el ejercicio del Derecho de participación es plural no sólo desde la vertiente del pluralismo político consagrado como principio fundamental por el artículo 1 de la Constitución sino desde la vertiente territorial.(arts. 2 y 137 de la C.E.)Por ello nos dice el *preámbulo*:

"La realidad social, cultural, tecnológica y económica ha roto definitivamente las situaciones singulares de relativo aislamiento y hoy la sociedad se nos muestra como un todo continuo donde la distancia, antes de factor explicativo de supuestas autarquías, ha sido vencida por los medios de transporte, por las ondas y por la dependencia de un mercado único a nivel nacional a su vez ya íntimamente relacionado con la realidad internacional"

Esta realidad sin embargo, de interpenetración territorial, casi nunca sociológicamente ha jugado a favor de la autonomía local. Vivimos efectivamente un mundo perfectamente interconectado. ¿Qué papel están jugando hoy los medios de comunicación en relación al ejercicio del derecho de participación?. Los sociólogos están convencidos de que en la relación dialéctica entre lo global y lo local se da una corriente abstracta y homogeneizadora de lo local a partir de las situaciones concretas pero con toda la deformación que implica la abstracción.¹⁵¹

abordar un desarrollo legislativo acorde con las últimas necesidades sociales que se vienen TOMÁS R. VILLASANTE: "La experiencia española sobre participación ciudadana". Ponencia presentada en la "CONFERENCIA EUROPEA SOBRE PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS".Córdoba, 1.992 (Material de la Federación Española de Municipios y Provincias)

¹⁵¹ Recordamos de nuevo, por la importancia de la connotación, lo que VILLASANTE afirma, citando a P.VIRILIO:

"La velocidad absoluta es lo contrario de la democracia, que supone ir hacia los otros, discutir, tomarse tiempo para la reflexión y compartir la decisión. Cuando ya no queda tiempo para compartir, debido a esa fatalidad de la aceleración, ya no hay democracia posible..." y más adelante: "Del mismo modo que la tecnología nuclear creó el complejo militar-industrial que dió lugar a una loca carrera de armamentos, ahora asistimos al

Pero atiéndase al hecho de que desde el principio la aspiración del ente local gozó de una autonomía, que si bien en coordinación con otros escalones de la soberanía estatal única, estuvo tejida de la mayor transparencia y aproximación a los intereses del ciudadano, en el día a día de los problemas políticos y de los intereses tanto subjetivos como de las colectividades en que se insertó. Al menos ese es el comienzo del hecho autonómico municipal. Y desde luego esa es su razón de ser.

El *preámbulo* de algún modo nos va a trasladar a este nivel de singularidad:

"Queda explicado así, que la determinación de ese marco es el resultado de la acción conjunta, según la concreta distribución de la potestad legislativa en la materia, operada por el bloque normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de la Ley General y la Ley territorial...

...no significa sin embargo, que ese Estatuto deba quedar regulado agotadoramente por la Ley. Resurge aquí la vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local... De esa ponderación resulta que si lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales) prima el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las

nacimiento de un complejo militar-informativo...El poder ha sido siempre el control de la información..." "Hay que replantear la noción de proximidad, la la proximidad electromagnética es diferente de la proximidad física inmediata...Existe una especie de teleciudad mundial, de ciudad mundo. Las ciudades locales son los barrios de una ciudad mundial...Si el mundo se ha aplastado, se ha aplanado, pierde su profundidad de campo , y el hombre pierde su profundidad de acción y de reflexión . Se convierte en un hombre de dos dimensiones. Es el reino de la pantalla."

Y continúa Villasante:

"Las tecnologías no son neutras, y hoy no es posible pensar en nuevas formas democráticas sin tener en cuenta las reducciones, y ampliaciones, que se nos están imponiendo con las nuevas formas tecnológicas. Armand Mattelart (1994) también nos lo confirma: "La televisión es un peligro para la democracia..., la televisión se ha convertido en el lugar donde se construyen las ideas que tenemos de todos los fenómenos...T.R.VILLASANTE *"Las democracias participativas, op.cit.* págs. 100-101

Entidades locales..."

Así pues, es en el terreno de la organización interna de nuestros municipios, donde se abren, por ley, unas posibilidades muy concretas para llevar a cabo una organización específica que, teniendo muy en cuenta las características y problemas concretos de los ciudadanos a que va a ir destinada la aplicación de la norma, haga posible al máximo nivel, la realización concreta del ejercicio de dicho derecho de participación.

3.Disposiciones Generales de la Ley 7/1985 de 2 de Abril y Derecho de Participación

Resulta envidente que la esencia del municipio se nuclea en torno al ejercicio del derecho de participación. No se trata de la existencia de un ente abstracto o de un ente de razón producto de un diseño administrativo que incide desde lejos en la demarcación racional, más o menos adecuada de un determinado territorio.

Se trata de un organismo vivo. Y como tal, dinámico. El dinamismo del que hablamos no es caótico, o desordenado. Es un dinamismo normativo. Y el ser normativo no significa que le reste nada a su vitalidad, aún cuando cierto tipo de concepción del Derecho pueda efectivamente menguar la misma.¹⁵² Es en primer lugar el dinamismo que proviene de una

¹⁵² La Ley Estatal italiana n.278 de 1976, podría considerarse el esfuerzo más intenso de descentralización distrital, al menos en un contexto relativamente próximo a nuestra realidad jurídica, efectuado a partir de los municipios. Su objetivo era, además de efectuar una correcta descentralización para la gestión de los intereses ciudadanos, el posibilitar el ejercicio del derecho de participación de los afectados. Sin embargo, por una serie de motivos, entre los que algunos inciden también en la naturaleza de la norma, y que tendremos ocasión de analizar, el sentimiento en torno a la misma es hoy en Italia de general frustración, salvando algunas consecuciones lógicas.

"Crece incluso-nos dice CACIAGLI-la suposición de que la

personalidad jurídica que se constituye en personalidad jurídica viva, y por lo mismo compleja "en tanto y en cuanto sus interacciones están reguladas por uno y el mismo orden jurídico"¹⁵³.

Es un orden jurídico que, en este caso, eleva a categoría constitutiva de la persona misma el ejercicio de un derecho fundamental. Se trata de la articulación de la territorialidad básica en aras a dos principios constitucionales claros: el pluralismo político y la descentralización. Y ambos subordinados al ejercicio del derecho de participación.

Es importante el análisis del artículo primero de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para darnos cuenta de la importancia vital que adquiere dicho derecho para lo que es la esencia del municipio y -por ende- de cualquier tratamiento del municipalismo.

"Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades"

Desde la garantía institucional reconocida en la Constitución, y cuyo desarrollo se extiende en la propia Ley de Bases que comentamos hay que considerar a los Ayuntamientos como elementos integrantes de la estructura de un Estado total. Los asuntos que le atañen no pueden ser definidos desde

descentralización municipal fue favorecida por los partidos italianos porque ofrecía nuevas oportunidades de control social y nuevos recursos para las carreras políticas. Se ha formado una nueva clase política experta en máquinas administrativas y en manejar centros de recursos económicos y financieros. La formación de una nueva clase sería un resultado interesante, si la corrupción de los últimos años no hubiera afectado incluso este nivel del poder" CACIAGLI, "Participación ciudadana y descentralización municipal en Italia. Treinta años de experiencias", en CONFERENCIA EUROPEA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Córdoba. 1992

¹⁵³ ¹⁵³ H. Kelsen: *"Teoría pura del Derecho"*, Traducción de la segunda edición en alemán de Roberto J. VERNENGO. Universidad Autónoma de México, 1982, pág. 101

su naturaleza intrínseca. No hay un ámbito natural de competencias municipales. Sí un ámbito reconocido de competencias propias. Pero además, hay toda una serie de materias en las que coparticipa su responsabilidad con la Comunidad Autónoma y con el Estado.¹⁵⁴

Es desde esta posición ordinamental desde la que la "autonomía local" participa "a través de órganos propios" en los asuntos que le atañen.

La participación "en el" Ayuntamiento no sólo incluye a los órganos propios y legalmente establecidos, sino que es capaz de integrar la participación del ciudadano, individual o colectivamente, en la resolución de las materias o competencias propias, y/o compartidas, del Ayuntamiento, ya sea por medio de su inserción en los órganos que reglamentariamente se crean por el propio Ayuntamiento, ya por medio de su aportación en el *iter* procedimental de elaboración del acto.

El artículo 1º de la Ley Básica juega un papel semejante al que juega el artículo 1º de nuestra Constitución y en tal sentido podríamos establecer un parangón entre lo que el artículo primero de nuestra Constitución significa para la comunidad jurídica constituida por el pueblo español y lo

¹⁵⁴ Frente a propuestas de Administración Unica, nos parece congruente citar en este contexto, distinto del que lo motivó, pero oportuno en relación a las referencias a tener presentes en el Estado de las Autonomías:

"Este razonamiento se puede trasladar a nuestro tema, subrayando que el principio de solidaridad tiende a hacer posible que mejoren las expectativas de los miembros menos favorecidos, tanto individuos en el interior de una sociedad, como individuos en diversas Comunidades, como entre éstas. A esos efectos, equilibrará el desarrollo egoísta del principio de autonomía, con el uso de las técnicas promocionales propias del Estado de Derecho y con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y de remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas(art.9.2 CE)G.PECES-BARBA MARTÍNEZ, L.PAREJO ALFONSO Y LAGUIAR DE LUQUE en "Informe sobre la propuesta de Administración Unica del Presidente de la Xunta".J.RODRÍGUEZ-ARANA, en *"La administración unica en el marco constitucional"* Fundación Instituto de Estudios Autonómicos y Comunitarios. SANTIAGO.-1993 pág.250

que el artículo primero de la Ley Reguladora -recuérdese el superior rango que por propia voluntad constitucional y a juicio de varios autores está reservado a esta Ley- y la persona jurídica constituida por un determinado municipio.¹⁵⁵

Que no podría ser de otro modo nos lo recuerda el propio Tribunal Constitucional, cuando, a juicio del profesor Ortega, lleva a cabo el reconocimiento de la identidad de base entre los intereses locales y los de otros colectivos territoriales más amplios al afirmar que "la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, *a través* de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen"(S.T.C 28 de Junio de 1981).¹⁵⁶

¹⁵⁵ Nos dice el preámbulo de la Ley Reguladora que dicha norma "desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquier otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición de Ley ordinaria".

En este sentido, el profesor ORTEGA nos advierte que:

"Parte de la doctrina (LEGUINA, ENTRENA) no comparte esta posición, señalando que, en tanto que Ley ordinaria, carecería de un valor especial respecto a las demás Leyes ordinarias de carácter sectorial. Otro sector, en cambio (PAREJO, ORTEGA), entiende que, en la medida en que la LRRL desarrolla la garantía institucional de la autonomía local, las normas de igual rango, que infringiesen o desconociesen tal desarrollo serían tachadas de inconstitucionales por vulneración de dicha garantía.

Se estaría así expresando un nuevo principio de ordenación del sistema de fuentes- el de función- desarrollado inicialmente por GÓMEZ-FERRER, en base a lo dispuesto en el artículo 28.1 L.O.T.C., según el cual, para apreciar la inconstitucionalidad de una Ley "el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales..., las Leyes que se hubiesen dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas" LUCIANO PAREJO ALFONSO, ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO, LUIS ORTEGA ALVAREZ, "Manual de derecho ...*op.cit.* pág.207

Personalmente, encuentro mucho más acertada esta segunda interpretación.

¹⁵⁶ LUCIANO PAREJO ALFONSO,...*op.cit.*pág. 204

Hemos querido señalar en letra cursiva la expresión modal "*a través*" para sentar la base de una distinción fundamental que, a mi juicio, va a jugar un papel diferenciador neto en el desarrollo posterior de la tesis.

En efecto. La participación de los ciudadanos a nivel local registra la existencia de unos órganos propios que tienen una plena consagración constitucional en el seno de los municipios: el Ayuntamiento, integrado por los Alcaldes y los Concejales. Organos de plena participación, ya que en ellos se unifican singularmente los poderes de autogobierno y de autoadministración. Es una Administración que -a diferencia de otras Administraciones- va a estar dotada de la legitimidad que le confiere la elección democrática.¹⁵⁷

No va a ser sin embargo este el punto de enfoque capital que adopte el análisis de la participación en nuestra tesis. Antes bien, nuestro análisis jurídico quiere penetrar en la participación que se puede formalizar "*en*" el Municipio. Es decir, de cómo se puede generar todo un tejido participativo social cuya base primera es el reconocimiento constitucional del derecho subjetivo de participación de que gozan los ciudadanos, cuyo sujeto van a ser estos mismos ciudadanos, bien individualmente, bien colectivamente; y cuyo *phatos* o ambiente natural de desarrollo va a ser su inserción, bien procedimental, bien orgánica, en los órganos constitucionalmente señalados¹⁵⁸

¹⁵⁷ Por ello, nos dirá L.PAREJO:

"Gracias a que la acción administrativa local en su conjunto es cumplida por representantes directos de los ciudadanos, la participación política alcanza aquí a absorber y satisfacer las exigencias y necesidades que están en la base de la reclamación de participación en la Administración, sin que la organización local precise alterar o modular las pautas definidas por el artículo 103,1 de la Constitución.L.PAREJO:"*La participacion en el estado social...op.cit.* pág.44

¹⁵⁸ Con anterioridad hemos citado (cfr.nota a pié de página nº57) como ejemplo legislativo de impulso de la participación en los Ayuntamientos el

La participación "*en*" el Ayuntamiento no se refiere a los órganos propios y constitucional o legalmente establecidos, sino que se ocupa directamente de la participación del ciudadano, individual o colectivamente, en la resolución de las materias o competencias, propias o compartidas, del Ayuntamiento, pero que le atañen de manera especial, como ciudadano singular o como asociación, ya sea por medio de su inserción en los órganos que reglamentariamente se crean por el propio Ayuntamiento, ya por medio de su aportación en el *iter* procedimental de elaboración del acto.¹⁵⁹

que se genera en Italia a raíz de la aprobación por varias comunidades locales de sendos Reglamentos de creación de Consejos de barrio que culmina con la legitimación de los mismos mediante la famosa Ley 278 de 1976

De las características del mencionado proceso y su finalidad, así como del carácter intrínseco al propio ente local que lo adornó nos ha ilustrado pormenorizadamente el profesor MIGUEL SANCHEZ MORÓN en su artículo repetidamente citado. El nos dice:

"En todo caso, merece la pena destacar un elemento sociológico por su importancia de cara a la interpretación jurídica de la nueva Ley. Ni los fenómenos espontáneos, ni, en consecuencia la disciplina normativa de que hablamos han surgido con la finalidad de crear nuevas agrupaciones sociales autónomas (en el sentido social y jurídico del término), ni como manifestación de nuevas subcomunidades urbanas, ni como expresión de localismos de barriada o -si se me permite el italicismo- ideologías *cuartierísticas*. Se trata sobre todo de aumentar la relación del ciudadano con la gestión de los negocios públicos, haciendo llegar su voz a los niveles de decisión necesariamente distanciados, y, a la vez, acercando tales niveles en los casos en que no sea incompatible con la amplitud y complejidad del servicio. En otras palabras, se intenta conseguir una creciente participación de los administrados en la actividad de los entes públicos, tanto por parte de los que entienden la misma como reivindicación y control, a los que interesa que sus quejas sean oídas y su labor fiscalizadora facilitada, como para quienes, desde otro ángulo, la interpretan como integración efectiva de la colectividad en la dinámica de las organizaciones establecidas para la satisfacción de sus necesidades, para los que resulta la creación de instrumentos de mediación permanente entre poder político y sociedad." *LOS CONSEJOS DE BARRIO...o.c.* pág.426

¹⁵⁹ La importancia de este tipo de participación encuentra en definitiva su razón de ser en las mismas razones que avalan la necesidad de participación en el Estado Social intervencionista que vivimos a finales de nuestro silo XX. Al respecto nos dirá Parejo:

Y volviendo a la participación *a través del* Ayuntamiento no son difíciles de explicar las precauciones que la ley adopta en relación a los demás poderes del estado para garantizar la efectividad de dicho derecho. Se reclama, por cuanto la autonomía garantizada, no sería efectiva sino se garantiza "su derecho a intervenir".

Se alude además al principio de descentralización que se recoge en el artículo 103, 1 de nuestra Constitución, y se añade "y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

"Artículo 2. Ley 7/85

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación...deberá asegurar

"La primera respuesta del Estado a estas transformaciones, limitadas a la desconcentración administrativa y la implantación de la técnica de la concertación en la gestión pública, resulta claramente insuficiente y no hace sino acrecentar la crisis del sistema y las exigencias de descentralización y participación."

Por su parte, M. SÁNCHEZ MORÓN explica de este modo la finalidad y el fundamento sociológico-jurídico en que se inscribe la participación "*en*" el municipio al hablarnos de la descentralización que implican los Consejos de Barrio en Italia:

"La participación institucionalizada a través del Consejo de barrio se instrumenta fundamentalmente mediante la intervención de éste en representación de la colectividad del distrito en el proceso de formación de los actos del Municipio. Ahora bien, hay ciertas actividades del mismo que afectan esencialmente y con exclusividad (o casi) a los vecinos de la barriada, a los que viven o desempeñan en ella su actividad principal. Con respecto a ellas el Municipio puede lógicamente conferir la gestión a los organismos públicos circunscriptivos. Nos movemos en unas coordenadas de descentralización y participación. Si ello supone instrumentar la posibilidad de que la voz de los ciudadanos de un barrio llegue a quienes deben decidir sobre las materias que les afectan conjuntamente a ellos con los de las demás zonas que componen la ciudad, ¿por qué no acercar el ámbito de decisión a la población en los casos en que los intereses afectados sean tan sólo los de un grupo social geográficamente delimitado?"

L.PAREJO ALFONSO: "La participación en el Estado social, *op.cit.* págs.33-34.-M.SANCHEZ MORÓN: "Los Consejos de barrio en Italia, *op.cit.* pág.44

a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir...de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos."

Es simplemente el reflejo que el principio de descentralización adquiere al proyectarse sobre el escalón más inmediato de la actividad administrativa. Es indudable que es en el escalón municipal donde se hace más patente dicha aproximación.

Difícilmente sería posible la participación de los ciudadanos *en el Ayuntamiento* (y *a través de él* en todo el conjunto democrático y social que constituye nuestro Estado) de esos mismos ciudadanos, si las leyes de desarrollo sectorial no tienen en cuenta la virtualidad de las competencias municipales.

El artículo 6 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril es taxativo al recordarnos que la Administración Local, como una parte más de la Administración Pública, sirve "con objetividad los intereses públicos que le están encomendados y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación"

Según el art.11 los elementos claves de un municipio son el territorio, la población y la organización.

La base territorial sobre la que se asienta una población tiene una importancia primordial en todos los sentidos. Son los factores económicos, medio ambientales, ecológicos, etc. Es además, a partir de los datos anteriores, desde los que se configura casi de modo determinístico, el carácter y talante de sus moradores.

Por lo que respecta a nuestra tesis, el factor territorial es además la clave de arco sobre la que se asienta el fenómeno de la desconcentración y

descentralización.

Es claro, desde la exigencia del propio principio de descentralización política dentro del Estado Social, que quedan disfunciones serias en relación al ejercicio de participación política por lo que se refiere a la división territorial que emana de la configuración municipal heredada.

El territorio en que se divide nuestro país a nivel municipal reúne las siguientes características generales:

"a) La existencia de una división municipal excesivamente fragmentada en numerosas unidades: 8.077 municipios según el censo de 1.991.

b) La Administración municipal es esencialmente rural y predomina el fenómeno del inframunicipalismo: el 96,45 % de los municipios (7.791) tiene menos de 20.000 habitantes; el 86,24% (6.966), menos de 5.000 habitantes y el 60,66% (4.900), menos de 1.000 habitantes. Existiendo 2.934 municipios con población inferior a 500; y 797 con población inferior a 100 habitantes.

c) Sin embargo, la población española se asienta principalmente en las ciudades: el 64,27% de la población española (24.983.285 habitantes) reside en los 286 municipios (3,54% del total) de más de 20.000 habitantes, mientras que el resto de la población (13.888.983; 35,72%) se localiza en las poblaciones de menos de 20.000 habitantes. Y aún en los municipios de población superior a 100.000 habitantes es donde se localiza la mayor concentración (16.369.715 habitantes -42,11%- en los municipios de más de 100.000 habitantes

Las corrientes migratorias del campo a la ciudad han supuesto la desertización del medio rural y la pervivencia meramente nominal de Municipios (45 municipios tienen menos de 25 habitantes y 1.993, menos de 250). Aunque hay profundas diferencias regionales en cuanto a las

Esta realidad de inframunicipalismo tiene sus concreciones en territorios o lugares muy concretos de nuestra geografía, configurando entes con mayor o menor capacidad socioeconómica de autogobierno, sin que ello implique el menor atisbo de menoscabo de su autonomía político-jurídica.¹⁶¹ Desde la óptica y virtualidades específicas que emanan del

¹⁶⁰Estudio del Censo de 1991 realizado por ANGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ, en su *"Manual de administración local"* Ed.Comares Granada, 1993 págs. 82-83

¹⁶¹ La importancia que para la historia del ejercicio del derecho de participación en nuestros municipios y entidades inferiores al mismo tuvo la figura del Concejo abierto ha sido reconocida en nuestra Constitución: "La Ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto". Según ENRIQUE ORDUÑA REBOLLO, Secretario General de la O.I.C.I. PECES BARBA consiguió la modificación del término "reuniones" por el de "régimen", lo que permitió acceder al Concejo Abierto a otros municipios y se mantenía la existencia de los que tradicionalmente usaban el sistema.

"Este sistema de gobierno local constituye la manifestación de democracia directa más pura y auténtica. Surgido como saben en la Edad Media, fue el régimen municipal de los territorios repoblados, primero al norte del Duero, después se extendería al unísono del proceso expansionista que llegó hasta el sur. Pero el sistema del Concejo Abierto también funcionó en Navarra y en los Estados de la Corona de Aragón: en Lérida, Gerona, Huesca, Teruel, etc..., aún existen muestras de Concejo Abierto en múltiples lugares. Sin embargo, el sistema tampoco es privativo de España, que en múltiples lugares de la Europa Central, Suiza, Alemania y Austria han funcionado y funcionan los Concejos Abiertos bajo el epígrafe de Asamblea Vecinal"

"...Las dos piezas claves del entramado legal del Concejo Abierto lo componen el Alcalde y la Asamblea vecinal...Asamblea vecinal en la que todos los ciudadanos con derecho a voto pueden intervenir considerándose concejales, y el Alcalde, elegido democráticamente por un procedimiento directo."

La Ley 7/1985 ha regulado el régimen de Concejo Abierto en su Capítulo IV del Título II "REGIMENES ESPECIALES" arts. 29 y 30 y en la Disposición Transitoria 4ª.

De acuerdo con la anterior normativa:

"Funcionan en Concejo Abierto a) Los Municipios con menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración. b) Aquellos otros en los que su localización

principio de descentralización este no puede proyectarse sobre las instituciones municipales sin tener en cuenta el ámbito de población abarcadas por las mismas. Es decir. Está bien el respeto a las instituciones que nuclean en su entorno territorial poblaciones quizás históricamente muy asentadas, sin que este respeto no sea compatible constitucionalmente con las facultades de que gozan las Comunidades Autónomas para llevar a cabo "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio" (Art. 148,1,2ª C.E.).Ello daría lugar a procesos de fusiones de pequeños núcleos de población o a la creación de consorcios (mucho menos traumatizantes a veces que la fusión de municipios) u organismos de coordinación para la realización de aquellos servicios para cuya realización carecen de medios los municipios pequeños aislados. En relación al municipio de dimensiones medias (de 20.000 a 50.000 habitantes) el ejercicio del derecho de participación parece que encuentra mayores dificultades que el que experimenta el municipio pequeño. Pero muchas menos que el que experimentaría el de una cifra superior a 50.000¹⁶²

geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable" (art.29, 1)

La articulación amplia del Concejo Abierto se hace por medio del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1.987

En 1991 eran 797 municipios españoles los que tenían menos de 100 habitantes con un censo de población de 49.195 siendo la Comunidad de Castilla-León la que posee el mayor número de ellos (363 municipios menores de 100 habitantes con un total de 23.714 habitantes)

ENRIQUE ORDUÑA:"Participación y democracia directa.Concejos y Cabildos" Ponencia presentada en el XXI CONGRESO IBEROAMERICANO DE MUNICIPIOS, celebrado en Valladolid (España) del 12 al 19 de Julio de 1992. Ed. F.E.M.P. 1994 págs.535-547

¹⁶² Es ilustrativa la reflexión que nos aporta J.L.RAMÍREZ GONZÁLEZ sobre la incidencia del proceso de fusiones en el ejercicio de la participación municipal en Suecia. Nos dice:

"Otra transformación paulatina de importancia es el proceso de fusiones municipales que se inicia en 1952 y termina en 1974, reduciendo a los 2.498 ayuntamientos, primero a 1.037, después a 848 y finalmente a 277. Una jurisdicción municipal se extiende hoy a lo que en España (sobre todo en Cataluña) equivaldría a la comarca. La participación ciudadana pasa totalmente a manos del sistema representativo y la única decisión política del

Cuando sin embargo entramos en la consideración de los macromunicipios, es decir, municipios de población superior a 50.000 habitantes, o, como en el caso de la zona sur de la Comunidad de Madrid, municipios integrados en su mayoría por más de 100.000 habitantes, cuya tradición sin embargo no se remonta a mas de 20 años en su dimensión actual, la exigencia de descentralización y desconcentración en cascada a partir de la realidad del barrio, del distrito o de la circunscripción se impone, no sólo para una gestión eficaz de los servicios municipales, sino como exigencia del principio de aproximación de la Administración al ciudadano y consiguiente participación de este en las tareas políticas y administrativas.¹⁶³El otro elemento del municipio,esto es, el organizativo

ciudadano corriente es la elección entre varias listas de partidos (sin opción real a elegir ni siquiera personas) cada tres años. La disminución participativa se hace tan evidente que la comisión preparatoria de la nueva ley municipal de 1977 se ve en la necesidad de introducir la posibilidad del referendum local por iniciativa del Concejo" J.L.RAMÍREZ GONZÁLEZ, "La participacion ...*op.cit.* pág..12

¹⁶³ Todo el proceso de descentralización administrativa llevado a cabo en Italia tuvo en sus inicios y antes que fuese reconocido por la Ley de 1976, motivaciones de integración en las comunidades locales de las minorías de sectores débiles de la población. En Bolonia estos sectores estaban formados básicamente por inmigrados, ancianos y jóvenes. Y "en Turin, la ciudad de la Fiat, los consejos de barrio tenían que asegurar la integración, la homogeneización y, finalmente, la participación en la vida pública de los inmigrados del Sur, atraídos por la expansión de la industria automovilística (CACCIAGLI, apoyándose en BARBAGLI y MACCELLI en el primer caso y en FEDEL y GOIO en el segundo, *o.c.* pág.9)

La Ley nº 142 de 8 de Junio de 1990 italiana ha derogado la nº 278 de 8 de Abril de 1976. De ella transcribimos al respecto el texto literal siguiente

"Art. 13. (Circoscrizioni di decentramento comunale)

1. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi de base, nonchè di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

3 I comuni con popolazione tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti possono articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di

prejuzga ya el paso del grupo informal a un grupo formalizado por una norma previa: Esto es, la propia L.R.B.R.L, la Legislación Autonómica, los distintos Reglamentos Orgánicos, etc.

Y por último, interesa subrayar como elemento esencial el que se refiere a la población. Sin un ser humano previo, que es un ser humano social, o lo que esto significa, integrado en un conjunto interrelacionado, no podríamos hablar de municipio. Se trata no sólo de la persona física sino de todas aquellas realidades asociativas de cualquier clase, bien con formalización jurídica (sea ésta de la clase que sea) bien de carácter espontáneo o coyuntural. En relación a esta población y desde este punto de vista sociológico me interesa destacar como núcleos vertebradores de la participación lo que el profesor RUBINSTEIN denomina "formaciones políticas". La "formación política" ha de ser estudiada con una visión dinámica en el espacio y el tiempo ya que viene constituida por el juego interrelacional que se establecería entre "la sociedad civil" y "el Estado", en un momento concreto de la historia evolutiva de un pueblo. Es evidente que la sociedad civil, tanto si adoptamos la definición que Marx dió de la "sociedad civil" como el "hogar y teatro de toda historia...(que)comprende el conjunto de relaciones materiales de los individuos en un cierto estadio

decentramento secondo quanto previsto dal comma 2.

4. Il consiglio circoscrizionali rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito della unità del comune ed è eletto a suffragio diretto. Lo statuto sceglie il sistema di elezione, che è disciplinato con regolamento.

5. Il consiglio circoscrizionale elegge nel suo seno un presidente.

6. E'abrogata la legge 8 aprile 1976, n.278, e successive modifiche e integrazioni"

Como puede observarse el mandato de descentralización distrital se proyecta sobre los municipios con población superior a los 100.000 habitantes. Se faculta a los municipios con población comprendida entre 30.000 y 100.000 para establecerlos. Y del resto de los municipios no parece que puedan verse acogidos ni siquiera a la facultad que con carácter general, y sin el establecimiento de ningún tipo de mandato se concedía a los Ayuntamientos en la Ley derogada. De cualquier modo, el módulo más habitual, sin que se hubiese seguido ningún criterio legal al respecto fué, según CACCIAGLI, la constitución de distritos por cada 40.000 habitantes

de desarrollo de sus fuerzas productivas", como si nos atenemos a la de GRAMSCI "quien , en primer término tuvo la percepción de que "la sociedad civil" constituía una cosa diferente al de un "simple conjunto de relaciones materiales" y "que su ser se expresaba mediante prácticas alojadas, como hemos aludido antes, en otra dimensión óptica, en la medida en que esas "prácticas" se sistematizaban como relaciones de poder, o sea, formando parte de la estructura política", o como sintetiza el propio RUBINSTEIN, "la conceptualización de la sociedad civil presupone un *locus* específico: el de la actividad interrelacionada (social) de individuos que conviven en un espacio y tiempo dados; en segundo lugar, que se vinculan entre sí a través de estructuras condensadas (materiales) o mediante la "práctica" cotidiana".¹⁶⁴Sujeto que individual o colectivamente, va a ser dotado por el ordenamiento de una serie de derechos y deberes que siguiendo la Ley Básica Reguladora del Régimen Local y su desarrollo reglamentario vamos a estudiar a continuación.

¹⁶⁴ JUAN CARLOS RUBINSTEIN, "Sociedad civil y participación ciudadana", en XXI CONGRESO IBEROAMERICANO...*op.cit.* págs.381-383

CAPITULO 3°:

SUMARIO:

1.El Estatuto del Vecino.Consideraciones Generales.

1.1.Naturaleza de la vecindad.
1.2.Importancia del Estatuto del Vecino.
2)Derechos políticos:2.1: Ser elector y elegible.2,2: Derecho a participar en la gestión municipal; 2,3: Derecho a pedir consulta popular. 3)Derechos prestacionales: 3.1: Derecho a utilizar los servicios municipales y a exigir la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público. 4)Derechos procedimentales: 4.1:Derecho a ser informados.5.Apendice al cap.III: El ejercicio del derecho de participacion y los acuerdos administrativos consensuales

EL ESTATUTO DEL VECINO

CONSIDERACIONES GENERALES

Al analizar el conjunto de derechos y deberes contemplados en la L.7/1985 no podemos perder de perspectiva que se trata, en no pocos casos,(ser elector y elegible, participar en la gestión...etc.) de auténticos derechos constitucionales,(ser informado, conforme a lo previsto en el art.105 de la Constitución, pedir la consulta popular...), cuando no lo sean fundamentales,¹⁶⁵ como los mencionados en primer lugar. Derechos fundamentales previos, por tanto, a la propia realidad de la comunidad política organizada, esto es, al propio Estado, en nuestro caso, al propio

¹⁶⁵ Conforme al art.81.1 C.E. cualquier ley que desarrolle el contenido de un derecho fundamental debe tener rango de ley orgánica.

municipio.¹⁶⁶ Derechos subjetivos públicos y privados. Derechos reflejos, que con Kelsen mantenemos que derivan de una obligación correlativa y coextensiva de la propia comunidad con el individuo y del individuo con la comunidad.¹⁶⁷

La expresión jurídica "derechos y deberes" encierra, sobre todo cuando se trata de un Derecho particularmente vivo y vital, como es el Derecho local, algo muy peculiar y constitutivo. Es un estatuto específico que inviste al ciudadano-vecino con una relación de carácter especial¹⁶⁸

¹⁶⁶ Al decir lo anterior, no me estoy adhiriendo a ningún tipo de iusnaturalismo. La configuración de unos derechos fundamentales, límites del poder del propio Estado, que se incluyen por lo mismo en una norma superior a cualquier otra emanada de los órganos estatales, no es, como nos dice Prieto Sanchis, "una condición natural de las libertades, sino una condición histórica que sólo es predicable de ciertos sistemas de organización jurídico-política" L. PRIETO SANCHIS: "*Estudios sobre derechos fundamentales*" Ed. Debate, 1990 Madrid pág. 99

Lo anterior, sin embargo, no empece que "historicamente existe el Régimen Local, allí donde los vecinos se aúnan y asumen como colectividad su propio destino... Este es el contenido de la libertad comunal: la posibilidad de que los vecinos decidan y resuelvan por sí en lo que concierne a sus propios intereses... La Constitución vigente, sin embargo, no defiende al grupo social la libertad comunal, sino a la institución en que el mismo se encarna. (Art. 137 y concordantes). L. MORELL OCAÑA, "*El Régimen local español*" t. I Edit. Civitas, Madrid, 1988 pág. 23

¹⁶⁷ "...no en todos los casos de obligación jurídica se supone la existencia de un derecho subjetivo reflejo. Cuando la conducta obligatoria de un individuo no se refiere a otro individuo específicamente determinado en cuanto tal; es decir, cuando aquella conducta no ha de cumplirse frente a otro individuo determinado individualmente, sino que se la exige con respecto de la comunidad jurídica en cuanto tal, se habla, a veces, por cierto, de un derecho de la comunidad;..." HAN Kelsen, *op.cit.* pág. 141

¹⁶⁸ "Desde la perspectiva individual del administrado el hecho de formar parte de una población local determina un *status*, esto es, una posición jurídica general definida por unos derechos y deberes que son específicos de los sujetos que integran dicho colectivo en relación con la Entidad correspondiente" JUAN PEMÁN GAVÍN, "*La población local: la vecindad administrativa*" Cap. XXV de la obra colectiva dirigida por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, "*Tratado de Derecho municipal*", t. I, Edit. Civitas, Madrid 1988 pág. 1061

De aquí que la jurisprudencia nos diga refiriéndose a uno de los derechos enunciados en el art. 18:

"de entre las varias cuestiones que el proceso suscita, hay que comenzar por resolver cuál sea la naturaleza jurídica de la declaración que contiene el art.18.f de la LRBRL de 2 de abril de 1985; del contenido del precepto que cataloga lo que denomina derechos y deberes de los vecinos, hay que extraer la consecuencia obligada de que los derechos que configura tienen la categoría de *derecho público subjetivo*, exigible por tanto, si fuera desconocido, en vía contenciosoadministrativa...de modo que ostentar la condición de vecino equivale o supone tanto como ostentar la titularidad de un interés directo en cualquier asunto municipal que afecte a los intereses generales...;por ello el vecino puede pedir la consulta popular, siendo en este caso obligado, bien continuar la tramitación conforme a lo establecido en el art.71 LRBRL, bien denegar la petición, mediante resolución debidamente motivada" (STS. 14.11.89)

Los derechos y deberes de los vecinos basculan en torno a conquistas sociales irrenunciables. .

Son, a mi parecer, la proyección y concreción de los derechos fundamentales a nivel local, sin que los mismos agoten su fuerza y exigencias, evidentemente, a este nivel.

1.1 Naturaleza de la vecindad

El artículo 18 de la LRBRL contiene los derechos y deberes de los vecinos. Por su parte, el título VII del ROF (2568/1986 de 28 de noviembre) se denomina ESTATUTO DEL VECINO .¹⁶⁹ Este título está dividido en dos

¹⁶⁹ El ROF tiene carácter supletorio. Ver al respecto el punto 6º de la Resolución de la propia Dirección General de Administración Local de 27.01.1987, BOE de 28 de Enero, ante la consulta que se eleva sobre el particular, y que reproducimos en

capítulos, denominándose el primero: "Derechos y deberes de los vecinos" y el segundo: "Información y participación ciudadanas".

¿Qué se entiende por "vecino"?

La Real Academia de la Lengua Española lo define como aquel que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. En una segunda acepción adjetiva la palabra vecino es definida como el que tiene casa y hogar en un pueblo, y contribuye a las cargas o repartimientos, aunque actualmente no viva en él. Una tercera acepción es la que lo define como aquel que ha ganado los derechos propios de la vecindad en un pueblo por haber habitado en él durante el tiempo determinado por la ley. Asimismo, como alguien cercano, próximo, o inmediato en cualquier línea. Vecino mañero, para la Real Academia será el que en el S. XVIII, conservando su vecindad, buscaba otras nuevas con el objeto de no sufrir las cargas vecinales en ninguna y disfrutar de las ventajas en todas.¹⁷⁰

El sentido que se deriva de su origen etimológico es el que prima en el sentido jurídico. Para la LRBRL en su art.16.1 los residentes en el municipio se clasifican en "vecinos" y "domiciliados". Son Vecinos, conforme al número 2 del mismo artículo, "los españoles mayores de edad que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos con tal carácter en el Padrón".

Conforme al número 3, son "domiciliados los españoles menores de edad y los extranjeros residentes habitualmente en el término municipal y que como tales figuren inscritos en el Padrón municipal".

otro apartado de la tesis.

¹⁷⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Vigésima Edición, 1984

El art.18 hemos dicho ya que establece lo que podríamos también denominar -y de hecho denomina el ROF refiriéndose a la LRBRL y demás legislación pertinente- el ESTATUTO DEL VECINO, o conjunto de derechos y deberes de los vecinos.

Se trata pues de una concepción de vecindad muy concreta: *la vecindad administrativa*¹⁷¹. Es una vecindad que se determina, no en relación a cualquier tipo de ente local, sino en relación a un municipio, y sólo uno, en concreto.¹⁷²

Vecindad administrativa que es muy distinta de otro tipo de vecindad, ésta última regulada por el Código Civil en sus arts.15 y 16. La *vecindad civil* viene a regular las relaciones particulares de determinados sujetos en base a normas de derecho común, frente a otros que las regulan en base a unos denominados derechos forales.¹⁷³

¹⁷¹ Un análisis completo de la vecindad en A.BULLÓN RAMÍREZ: "*La población municipal*", IEAL, Madrid, 1959

¹⁷² PEMÁN GAVÍN analiza la relación que establecen los diferentes Estatutos de Autonomía con la *vecindad administrativa*. Todos los Estatutos han hecho depender la condición política correspondiente, (de vascos, catalanes, andaluces, aragoneses, etc) de la vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la respectiva Comunidad. JUAN PEMÁN GAVÍN, "*La población local: la vecindad administrativa...* op.cit.pág.1061

¹⁷³ "Los fueros municipales del período de la Reconquista eran cuerpos normativos que incorporaban preceptos que hoy consideraríamos heterogéneos por integrarse en distintos sectores del ordenamiento (administrativo, civil, procesal, etc) y que surgen en un contexto de particularismo y localismo -en que la unidad jurídica del país ha quedado rota - y con un carácter de excepción o *privilegio* (recogen frecuentemente franquicias y libertades otorgadas por los reyes y señores a municipios concretos con la finalidad de favorecer la repoblación, es decir, el asentamiento de nuevos pobladores en los territorios conquistados" JUAN PEMÁN GAVÍN, "*La población ...* op.cit.pág.1062.

Para F.TOMAS Y VALIENTE, citado también por PEMÁN GAVÍN los Derechos locales fueron casi la única manifestación del Derecho desde el siglo IX hasta los primeros decenios del XIII, "*Manual de Historia del Derecho Español*", Tecnos, Madrid, 1980, 'págs. 140-154

Va a ser el proceso que se inicia con el movimiento constitucional el que va a fijar un concepto de vecino aplicable en todo el territorio nacional.¹⁷⁴ En nuestro país esto acontece por vez primera mediante la Ley de 14 de julio de 1840 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos.¹⁷⁵

La *vecindad administrativa* es el vínculo que une a una persona con un determinado municipio, en virtud de su residencia dentro del propio término municipal¹⁷⁶. Este hecho, además, determina la adscripción a una determinada Comunidad Autónoma, pues todo el territorio nacional se integra en alguna Comunidad.

Históricamente sin embargo el Código Civil hubo de anticiparse al reconocimiento de los hechos regionales diferenciados, en tanto sobre los mismos pervivían unos fueros que se aplicaban sobre unos sujetos, excepcionándolos del Derecho civil común, lo que dió lugar a la denominada *vecindad civil*.

La *vecindad civil* puede adquirirse por filiación, es decir, como una condición que se hereda de los padres, y al margen de las consideraciones derivadas sobre el lugar de nacimiento o el de residencia. Sin embargo, también estas connotaciones van a ejercer su influencia en el tipo de

¹⁷⁴ BULLÓN RAMÍREZ compendia en los siguientes los requisitos exigidos por cada uno de los distintos Fueros municipales para obtener la vecindad: 1º) Tener mujer e hijos y casa poblada y abierta. 2º) Tener caballo y armas. 3º) Residencia por cierto tiempo en la villa. 4º) Inscripción en el padrón de la parroquia o "collación". BULLÓN RAMÍREZ "La población... op cit. págs. 25 y ss.

¹⁷⁵ Según el párrafo final del art. 10 de esta Ley: "Se consideran como vecinos para los efectos de esta ley todos los que siendo cabezas de familia con casa abierta tengan además un año y un día de residencia o hayan obtenido vecindad del Ayuntamiento con arreglo a las leyes"

¹⁷⁶ F. CORDÓN MORENO: "La legitimación en el proceso contencioso-administrativo", Pamplona, 1979, donde desarrolla el concepto de legitimación vecinal.

vecindad civil mediante el cómputo de unos determinados plazos y la manifestación de la voluntad.¹⁷⁷

Las reglas sobre la *vecindad civil*, y supuesto que su marco de aplicación es nétamente privado, son compatibles y están vigentes junto con las reglas de la *vecindad administrativa*, cuya irradiación es de carácter público.

El criterio de *vecindad administrativa* es el de la residencia habitual, de la que da fe la inscripción en el Padrón correspondiente. Viene configurada en los arts.15 a 18 de la LRBRL. No tienen relevancia para su adquisición ni la vecindad de los padres, ni el lugar de nacimiento, ni se exigen unos plazos mínimos de residencia, ya que el cambio de residencia determina de forma inmediata el cambio de *vecindad administrativa* a través de la baja y el alta en los Padrones respectivos.

Se configura de este modo un carácter abierto de nuestras comunidades vecinales, para todos los españoles y extranjeros que residan en territorio nacional¹⁷⁸

Véamos como el art.18 configuraba el denominado ESTATUTO DEL VECINO, y que tal configuración se perfilaba como el conjunto de derechos y deberes del mismo.

¹⁷⁷ De acuerdo con el art.14 CC la vecindad civil se adquiere por filiación. Cuando la vecindad así adquirida no coincide con la del lugar de nacimiento se permite al interesado optar por ésta dentro del año siguiente a su mayoría de edad o emancipación. Además, la residencia puede determinar el cambio de vecindad civil, y así: a) La residencia continuada durante dos años implica la adquisición de la vecindad del lugar correspondiente, siempre que el interesado manifieste su voluntad en este sentido. b) También se produce la adquisición de la vecindad por residencia continuada de diez años sin declaración en contrario durante ese plazo.

¹⁷⁸ JUAN PEMÁN GAVÍN, "La población local:...
.op.cit.pág.1070

Se ha visto en el mencionado artículo un "loable afán sistematizador".¹⁷⁹

Sin embargo, la lista del art. 18 no es exhaustiva, pues ya en su propio texto remite a "aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes"(18,h)Y por otra parte, parece evidente que no todos los derechos y deberes que se enumeran son privativos de los vecinos.

La normativa local (Ordenanzas, Plan General Urbano,etc) de un Ayuntamiento puede tener, y de hecho tiene, un ámbito de aplicación que excede en cuanto al círculo de sujetos afectados al que meramente tenga en cuenta la condición de vecino,y, a la inversa, muchos que no son vecinos pueden estar legitimados para ser parte activa en alegaciones, recursos, etc. etc.

Este hecho no puede extrañar supuesta la movilidad creciente y la facilidad de las comunicaciones.¹⁸⁰

La propia enumeración de los derechos y deberes a que se refiere el art.18 de la LRBRL encuentra en algunos de sus apartados otros frentes de implicación no reducidos a la mera vecindad. Así, nos encontramos con que para ser "elegible" (Art.18,1 a), según la LOREG, no es imprescindible ostentar la condición de vecino y para contribuir mediante prestaciones económicas a la realización de las competencias municipales (art. 18,1 d), es suficiente con tener bienes radicados en el territorio del municipio de que se trate.

¹⁷⁹JUAN PEMÁN GAVÍN, "La población local:...
.op.cit.pág...1076

¹⁸⁰JUAN PEMÁN GAVÍN,...op.cit.pág.1076. Hecho aún mucho más visible en el contexto geográfico del área metropolitana que es objeto de estudio en la presente tesis.

En cuanto a los extranjeros que sean mayores de edad, y estén inscritos en el Padrón, tienen los mismos derechos y deberes que los vecinos, aún cuando para ellos la LRBRL reserve el concepto de "domiciliados" (art.16,3)

En virtud de la primera reforma constitucional aprobada por las Cortes Generales, en Sesiones plenarias del Congreso de Diputados el 22 de julio de 1992 y del Senado, el 30 del mismo año y mes, el texto del art.13,2 de la CE amplió el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros, dentro del ámbito electoral municipal, quedando redactado del siguiente modo:

"2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales"

Los españoles menores de edad emancipados o judicialmente habilitados tendrán los mismos derechos que los vecinos salvo los de carácter político, conforme establece el art.16 del R.D.L.781/1986 de 18 de Abril por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

1.2.Importancia del Estatuto del Vecino

La LRBRL(7/1985 de 2 de abril) enumera en su artículo 18 los derechos y deberes que corresponden al vecino. Es una Ley, que en lo que se refiere a los valores que protegen los derechos fundamentales, no sólo encuentra el nivel de protección ordinario ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que se vincula directamente a la protección que a tales derechos otorga el art.53 C.E. y su legislación orgánica de desarrollo.

Por otra parte, el art. 35 de la LRJAP y PAC (Ley 30/1992 de 26 de Noviembre) regula los que comprende bajo el epígrafe "Derechos de los

ciudadanos".

Son pues dos sujetos distintos: en el primer caso, art.18 de la LRBRL se trata de los "Derechos y deberes del vecino". En el segundo caso, el art.35 de la LRJ y PAC se está refiriendo a los "Derechos de los ciudadanos".

Pero como ya hemos tenido ocasión de verificar, ni los derechos y deberes contenidos en el art.18 de la LRBRL se refieren exclusivamente a los vecinos, ni los derechos contenidos en el art. 35 de la LRJAP y PAC se está refiriendo al ciudadano en general, sino más bien, al interesado en un procedimiento administrativo. En el caso que nos ocupa, en un procedimiento administrativo de carácter y naturaleza locales.

Es este sentido amplio el que le queremos dar al concepto de *vecino*. Ciudadano que se relaciona con una Administración local. Con un mayor o menor grado de vinculación a la misma. En definitiva, en la medida en que como *persona*, es centro unificador del conjunto de derechos y deberes que constituyen la base de la comunidad política, y por ende, de una primaria comunidad política, o comunidad local¹⁸¹.

De aquí que nos parezca conveniente analizar detenidamente los derechos y deberes comprendidos en el art.18 de la LRBRL con toda su proyección en relación al ejercicio del derecho de participación política y administrativa, combinando su análisis con las exigencias que plantea otro gran artículo, fuente de derechos ciudadanos, y en la medida en que se aplique al ámbito local, como base asimismo del derecho de participación: el art. 35 de la LRJ y PAC. (30/1992 de 26 de noviembre).

¹⁸¹ Según Morell, no es sólo el territorio físico, sino las concepciones, creencias etc. que el individuo proyecta sobre el territorio, y que están en la base de su propia organización política. LUIS MORELL OCAÑA: "Estructuras del espacio y ordenación territorial". Madrid, 1972

Vamos a estudiar, pues, el conjunto de derechos, siguiendo una clasificación extraída de un manual sobre Derecho Local¹⁸².

En dicha clasificación se unifican tanto los derechos del art.18 de la LRRL, como los que provienen de la LRAP y PAC (arts. 35 y otros)

Tal es la clasificación que los divide en:

- 1)Derechos Políticos.
- 2)Derechos Prestacionales,y
- 3)Derechos Procedimentales.

Es verdad que a veces las clasificaciones pretenden, por razones de una mayor claridad intelectual, dividir o seccionar áreas de una realidad que se presenta extraordinariamente mezclada, cuando no estrechamente conexas y vinculadas.

En este sentido, resulta difícil en la Administración Local deslindar el campo de lo político, lo administrativo o lo procedimental.

Y sin embargo, confluyendo estas cualidades en el ámbito del Derecho público, la primera, es decir, la cualidad de lo político, parece estar más ligada al poder autónomo de dirección que tiene otorgado el ente territorial primario o municipio, en tanto que la segunda, la cualidad de lo administrativo o procedimental, está ligada al conjunto de medios y recursos, así como a la manera de gestionarlos y relacionarlos con que han de contar estos entes para obtener sus fines.

Tendríamos de este modo netamente diferenciados dos campos claros de derechos, ambos campos abiertos al ejercicio de la participación.

¹⁸² "Comentarios al Reglamento de Organización, Régimen jurídico y de funcionamiento de las Entidades locales". Ed.El CONSULTOR, Madrid, 1990

El campo de lo político, al que el vecino es llamado desde el momento en que, por su vinculación a un territorio es llamado a organizar su propia comunidad local, para lo que posee un derecho electoral activo y pasivo, así como también a incidir en la marcha del mismo, participando en la gestión, o dando su opinión en las consultas que se planteen.

Y el campo de lo administrativo, o procedimental, en la medida en que, previo o incluso con independencia del mismo derecho de información, puede incidir no sólo en el expediente que diga relación a sus intereses subjetivos, sino en la configuración, ordenación y gestión de los propios servicios públicos locales.

Conjunto de servicios públicos, cuya exigencia de promoción e instalación, en virtud de la característica del Estado interventor y social de nuestros días quedan englobados bajo el epígrafe de Derechos prestacionales.

2.Derechos políticos:

2.1 SER ELECTOR Y ELEGIBLE

Establece, el artículo 18 de la LRBRL 7/1985 de 2 de abril:

"1 Son derechos y deberes de los vecinos:

a)Ser elector y elegible...

I. CONTENIDO DEL DERECHO

- a)Derecho al sufragio activo y pasivo.
- b)Candidaturas y requisitos.
- c)El mandato electoral.
- d)La Administración electoral
- e)El procedimiento electoral
- f)La campaña electoral

a)El derecho al sufragio activo y pasivo.

El derecho de sufragio activo se consagra en el art.23.1 CE y se reafirma para las elecciones municipales en el art.140 CE en favor de todos los vecinos, en la forma establecida por la ley. También establece nuestra CE en el art.13.2 la extensión de la titularidad del derecho de sufragio a los extranjeros, particularmente en relación con las elecciones locales, en los términos previstos por los tratados o por la ley.

La Ley de Elecciones Locales de 1978 había ya otorgado el derecho de sufragio a todos los ciudadanos mayores de dieciocho años de edad incluidos en el censo del municipio correspondiente y en posesión de sus derechos civiles y políticos.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del Régimen Electoral General en su art.1º establece substancialmente el mismo derecho, si bien enfatizando en su número 2 el carácter indispensable de la inscripción en el censo.¹⁸³

La LOREG determina los requisitos sustantivos que privan del derecho a votar de las personas incursas en las situaciones reguladas en el art.3º1, supuestos que hacen referencia a disposiciones sustantivas civiles o penales, reguladas por estas disposiciones concretas a las que normalmente se remiten las leyes electorales

El derecho de sufragio pasivo también se reconoce en virtud del artículo 23 CE a todos los ciudadanos con derecho a voto y que no estén incursos en las causas de inelegibilidad que prevé la ley.Como hemos visto

¹⁸³ LUIS COSCULLUELA MONTANER:"Las elecciones locales, Cap.XV de la obra colectiva dirigida por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, *"Tratado de derecho municipal"*, T.I, Edit. Civitas, Madrid 1988 pág.698



anteriormente, también los extranjeros han quedado incluidos en este derecho con el mismo alcance que lo son para el ejercicio del derecho de sufragio activo, en virtud de la primera reforma constitucional.

En las elecciones municipales se da una específica causa de inelegibilidad, aparte de las que menciona el art. 6 de la LOREG. Viene consignada en el art.177. En virtud de ella no serán elegibles los deudores a la Hacienda local a los que se hubiera expedido mandamiento de embargo en virtud de resolución judicial.

b)Candidaturas y requisitos.

No es suficiente la concurrencia del derecho de sufragio pasivo para resultar elegido directamente por los electores. Los candidatos deberán formar parte de las correspondientes candidaturas. Y para formar estas tan sólo están legitimados por la LOREG los partidos políticos y federaciones debidamente inscritas en el correspondiente Registro; las coaliciones que hayan comunicado su constitución a las Juntas Electorales de Zona en el plazo y con los requisitos debidos, y las agrupaciones de electores que reúnan y justifiquen su autenticidad las firmas de electores exigidas por la Ley¹⁸⁴

¹⁸⁴ COSCULLUELA hace patente en nota a pié de página (n.48) que la admisión de las agrupaciones de electores como entidades legitimadas para la presentación de candidaturas a las elecciones locales rompe formalmente el excesivo protagonismo que nuestro ordenamiento concede a los partidos. Personalmente creo que es una ruptura meramente formal, como ya lo hace patente Cosculluela, y con poca incidencia práctica, al menos, por lo que se refiere al ámbito que aglutina el análisis de nuestra tesis. En efecto, no es que los vecinos de estos pueblos no se viesen impelidos en más de una ocasión a organizarse electoralmente para no verse mediatizados por los intereses "excesivamente políticos" y muy alejados de la realidad local de los partidos. Es que pronto desistieron por su evidente inferioridad en relación a todo el proceso con respecto a la fuerza de los partidos. LUIS COSCULLUELA MONTANER:"Las elecciones...op.cit. pág.699

Capítulo aparte merece la regulación referida a la elección para el régimen de Concejo abierto, en los que no se da la limitación de la legitimación para la presentación de candidaturas.

El art.196 establece la limitación para ser candidato a Alcalde, hecho que queda reservado para los concejales que encabezan las listas de las diferentes candidaturas y que se reserva para el momento de la sesión constitutiva del Ayuntamiento.

c)Mandato electoral.

Se ha discutido mucho en relación a la naturaleza que tiene la representación política de los elegidos.

La doctrina ha descartado que la representación política implique un mandato representativo al modo del que se regula en el derecho civil, ni, por lo mismo, que exista un deber de obediencia o disciplina de voto que vincule al electo ni a sus electores ni a los partidos o formaciones políticas que les incluyeron en su candidatura¹⁸⁵. La Ley de 1978 había previsto en su art.11 una vinculación entre la pertenencia al partido político y la subsistencia del mandato representativo, pero tal vinculación fue declarada inconstitucional.

El mandato electoral para los cargos de elección directa tiene un periodo de duración de cuatro años, quedando "en funciones"¹⁸⁶ hasta la

¹⁸⁵ STC 76/1983 de 5 de agosto, FF.JJ.3º, 13, 17, 18.

LUIS COSCULLUELA MONTANER, "Las elecciones... *op.cit.* pág.700 y NICOLÁS PÉREZ SERRANO, "Tratado de derecho político", Madrid 1976 pág.261

¹⁸⁶ El término, según Cosculluela Montaner, proviene de la terminología utilizada en la regulación constitucional del Gobierno en los supuestos de disolución de las Cámaras legislativas. L.COSCULLUELA...*op.cit.* pág.700

toma de posesión de sus sucesores.

d) Administración electoral.

Es importante subrayar cómo la tradición histórica ha ido separando de la Administración permanente y burocrática, subordinada las más de las veces a las fuerzas concurrentes de los partidos en liza, otra Administración, de duración efímera, pero que implica un alto grado de participación de la ciudadanía, cuya determinación se realiza por sorteo.¹⁸⁷

El avance que a nivel local ha supuesto por lo que se refiere a garantizar la voz de las urnas únicamente tiene parangón con los desmanes de los que ya se hicieron eco el siglo pasado los tratadistas sobre el tema.¹⁸⁸

Por la Ley de 1907 se crea definitivamente una Administración local de carácter permanente, integrada por Juntas electorales, central y municipales, a las que se atribuyen competencias en el proceso electoral y también en relación con la elaboración del censo. Las Juntas las presidían titulares de órganos judiciales, buscando la legitimación que ofrecían ante la opinión pública la actividad de los miembros de la carrera judicial.¹⁸⁹ Esta normativa fue ligeramente modificada por el Real Decreto Ley de 1977, y sigue inspirando la regulación vigente establecida por la LOREG.

e) El procedimiento electoral.

Tocamos de pasada por la implicación que tiene en el ejercicio del derecho de participación las fases de dicho procedimiento. Básicamente son

¹⁸⁷ L COSCULLUELA... *op.cit.* pág.701

¹⁸⁸ JOAQUÍN COSTA, *"Oligarquía y caciquismo...op.cit.pág.35"*

¹⁸⁹ C. SERENA VELLOSO, en la obra colectiva: *"Comentarios a la Ley Organica de Régimen electoral general"* pág.91

cuatro: Convocatoria, Proclamación de candidaturas, Votación y Escrutinio por las Mesas y Proclamación de los Candidatos electos.

La participación es abierta a todos los vecinos con derecho a voto, implicando un nutrido despliegue de participación vecinal en relación a la dirección de las mesas electorales en el mismo acto, y en el subsiguiente del Escrutinio.

f) Campaña electoral.

Regulada en la ley a los efectos de garantizar su pureza, se prohíben la manipulación de informaciones, la comisión de delitos contra otras candidaturas y en general los hechos que influyan en la opinión de los electores contraviniendo las ley¹⁹⁰

II.RELACION DEL DERECHO CON EL DERECHO DE PARTICIPACION.

El derecho de sufragio, activo y pasivo, es el derecho político fundamental de los sistemas democráticos.

En la medida en que la soberanía reside en el pueblo, éste la ejerce, de acuerdo con su Carta Fundamental, mediante la participación en elecciones libres y periódicas, efectuadas en las distintas instancias en que se estructura el Poder del Estado.

Esta participación encuentra su fundamento constitucional en nuestro país en el art.23,1 C.E que dice así:

"1.Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos

¹⁹⁰ L.COSCULLUELA ... *op.cit.* pág.696 y sigs.

públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal"

Este derecho encuentra su desarrollo legislativo ordinario en la LOREG.

Estudiado el contenido del derecho en el apartado anterior, veamos ahora la proyección y la relación que el mismo tiene con el derecho de participación, incidiendo de modo especial en las disfunciones que viene mostrando el desarrollo del mismo en el ejercicio del derecho de participación.

Para dicho estudio dividiremos la materia en los siguientes apartados:

- a)El sistema electoral.
- b)El derecho electoral local comparado.
- c)Los síntomas de la crisis.
- d)Causas posibles: el clientelismo del sistema.
- e)La infravaloración de las minorías.
- f)Las listas cerradas y bloqueadas
- g)La elección de Alcalde.

- a)El sistema electoral.

El art.179 de la LOREG determina que:

"cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de la siguiente escala: hasta 250 residentes, cinco; de 251 a 1.000, siete; de 1.001 a 2.000, nueve; de 2.001 a 5.000, once; de 5.001 a 10.000, trece; de 10.001 a 20.000, diecisiete; de 20.001 a 50.000, veintiuno; de 50.001 a 100.000, veinticinco; de 100.001 en adelante, un Concejál más por cada 100.000 residentes o fracción"

Cualquier sistema electoral estará condicionado básicamente por sus previos y eventuales presupuestos constitucionales.Nuestra Constitución no

concreta el sistema de elección de los Concejales y en lo relativo a los Alcaldes se preveen dos sistemas alternativos.

Hay que concluir pues que el legislador ordinario ha gozado de un amplio margen de discrecionalidad política para regular los sistemas concretos en el ámbito local¹⁹¹

Como hemos tenido ocasión de analizar más arriba, los Concejales son elegidos por los españoles mayores de edad y por los residentes extranjeros en España (art.176 de la L.O.R.E.G.)siendo el sistema electoral el proporcional ponderado,¹⁹² exigiéndose que las candidaturas obtengan, al

¹⁹¹ L. COSCULLUELA . *op.cit.* pág.701

¹⁹² La clasificación de los sistemas electorales distingue entre sistemas mayoritarios y proporcionales, atendiendo al criterio que se sigue para la adjudicación de los puestos.

SISTEMA MAYORITARIO.Es el más antiguo y al mismo tiempo el más sencillo. Admite diversas modalidades: a)Elección a una o a dos vueltas. En la primera vuelta se exige la mayoría absoluta. Se fuerza una segunda, que lo sería por mayoría simple, para el caso de que en la primera ninguna candidatura hubiese obtenido la mayoría absoluta.

Como submodalidad de los sistemas que exigen la mayoría absoluta está el sistema alternativo o preferencial, que permite al elector ordenar sus preferencias de voto, de forma que, de no lograr la mayoría la candidatura de su primera preferencia, el voto se trasladaría al candidato de su segunda preferencia, y así sucesivamente hasta que por sucesivas eliminaciones de candidatos y acumulación de votos se logra que uno de ellos alcance la mayoría absoluta requerida.

SISTEMA PROPORCIONAL. Su intencionalidad estriba en querer ser un reflejo más nítido de las fuerzas políticas realmente en liza, especialmente en circunscripciones demográficamente amplias. Este sistema se subdivide en una serie de modalidades, de las que las más importantes son las siguientes:a)De listas abiertas o cerradas, según que el elector pueda introducir modificaciones en las listas o no, incluyendo nuevos candidatos no relacionados en las lista que vota o alterando su orden de colocación.Si esto último no es posible, nos encontramos con las listas bloqueadas.b)De distrito único o plural, según cual sea la unidad de escrutinio para la adjudicación de los puestos. c)Desde el punto de vista del método matemático para la determinación de los resultados, los principales son el de HARE, BADEN Y D'HONDT.MACKENZIE:"Elecciones libres",Madrid, 1982 pág. 68 y ss.DUGUIT: "*Traite de Droit Constitutionnel*", 3ª ed.T.II pág.572 y sigs. HOAG Y HALLET:"*Proportional representatio,a key*

menos, el 5 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art.180 L.O.R.E.G.). Sin embargo, en los municipios que tengan una población comprendida entre 100 y 250 habitantes, el sistema electoral es el mayoritario (art.184 L.O.R.E.G.). Los municipios de menos de 100 habitantes se regulan con un Régimen Especial de Concejo Abierto del que ya hemos hecho mención en otro lugar de la tesis.

De acuerdo con lo anterior, nuestro sistema electoral municipal vigente establece tres tipos distintos de regulación, en función del número de habitantes:

1)Regulación de Concejo Abierto, para todos aquellos municipios que tengan menos de 100 habitantes, los que tradicionalmente cuenten con este régimen, y otros en que sea aconsejable adoptarlo. (art.29 LRBRL)Mucho se ha escrito sobre las excelencias del tipo de participación que comporta este sistema. En realidad, la participación directa es reconocida en el art.23 C.E.,como derecho fundamental, aunque no es ni constitucional ni legalmente su única manifestación .En ella, todos los vecinos actúan en Asamblea como Concejales, eligiendo al Alcalde, y gestionando los problemas de su comunidad.

2)Regulación para municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes. Se eligen cinco concejales, por el sistema mayoritario y de listas abiertas, de manera que cada partido, coalición, federación o agrupación puede presentar hasta cinco candidatos, resultando elegidos los cinco candidatos que obtenga mayor número de votos.

3)Regulación para municipios con más de 250 habitantes. Los Concejales son elegidos en listas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos, coaliciones,federaciones y agrupaciones de electores y atribuyendo los escaños, según la población del municipio, conforme establece el art.179 transcrito, que como ya hemos indicado es el sistema proporcional corregido

to democracy", Washington, 1937. NICOLAS PÉREZ SERRANO, "Tratado, op.cit. pág.361 y sigs. LUIS COSCULLUELA,... op.cit. pág.713

por el método d'Hondt.

El Alcalde, pues, salvado el caso del Concejo abierto, ya explicado, es elegido por los Concejales. Todos los Concejales son candidatos a Alcalde en los de menos de 250 habitantes, siendo elegido el Concejalel que obtenga mayoría absoluta de entre todos ellos. A falta de la misma, el que más votos populares obtuvo.

En los municipios de más de 250 habitantes, tan sólo pueden ser candidatos para Alcaldes los Concejales elegidos por su partido, coalición o agrupación como cabezas de lista. Resulta elegido Alcalde quien de entre los Concejales obtenga la mayoría absoluta de los votos emitidos por ellos mismos. A falta de esta mayoría, el que encabece la lista más votada por los electores.

b) Derecho electoral local comparado

Comparativamente, y sin salirnos de nuestro entorno cultural y político, Italia tiene establecido el sistema mayoritario y con listas abiertas para municipios de menos de 5.000 habitantes. En Francia, y para municipios de menos de 2.500 habitantes el elector puede votar listas, completas o incompletas, o candidatos individuales. Y en los municipios de menos de 30.000 habitantes, puede votar nombres de distintas listas, si bien deberán éstas ser completas. Sólo a partir de este número de 30.000 habitantes, las listas que se deberán votar serán cerradas y bloqueadas.

Por ello ha sido considerado el sistema electoral municipal español como demasiado rígido y uniforme¹⁹³

¹⁹³ M. SÁNCHEZ MORÓN: "El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana". -Cap. 9º del "Informe sobre el gobierno local" Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autonomics y locals. Madrid 1992 pág. 304

Ello no merma un ápice la sobreestima que el mismo pueda merecer ya que ha constituido, como ya hemos tenido ocasión de expresar, un verdadero hito en la historia de nuestro municipalismo al haberse conseguido, a partir de la Constitución de 1978 algo que ha constituido un desideratum desde que se implantó el sistema de sufragio . Y no es otro hecho, sino el de que resplandezca, con incidentes de muy pequeño calibre, siempre susceptibles de revisión jurisdiccional, la "verdad electoral", desapareciendo, de una vez por todas, los caciquismos de viejo cuño.¹⁹⁴

c) Los síntomas de la crisis.

A pesar de que nuestro pueblo se ha dotado de una Carta Magna que garantiza el ejercicio del derecho de participación política, y por lo tanto, el derecho a elegir a sus representantes hay indicios de que esta participación puede entrar en crisis.

Destaca, por ejemplo, el abismo existente entre la presencia masiva y entusiasta de los primeros años y la apatía y desgana con que se manifiesta hoy el fenómeno electoral. Por lo que se refiere al nivel local es un fenómeno que podremos contrastar cuando en otro capítulo analicemos parcialmente la evolución experimentada en los pueblos de la zona sur de la Comunidad de Madrid.

Con carácter general, aparte de la normalización democrática y el consiguiente clima de distensión y relajación que ha supuesto el rebasar las etapas en cierto modo atípicas de la transición democrática, cargadas de

¹⁹⁴ Sobre el tema, A. POSADA: "Evolución legislativa del régimen local en España, 1812-1909." Madrid, 1982. y en "Oligarquía y caciquismo como la forma actual de Gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla" en Obras de JOAQUÍN COSTA. I. Zaragoza, 1982.-

sentimientos generalizados de entusiasmo y confianza en el sistema de libertades recién asumido, es lo cierto que ha existido el fenómeno del clientelismo, y otros elementos que vamos a analizar que han defraudado en gran medida las expectativas que se esperaban del nuevo sistema.

Sin evocar el arduo problema de la corrupción política que también ha sido percibido, con mayor o menor intensidad por el ciudadano, en los escalones más próximos de la Administración.¹⁹⁵

d)Causas posibles: el clientelismo del sistema.

Clientelismo, y ahora sí vinculado directamente con el sistema electoral, a la hora de elaborar las listas. Las sedes de los partidos a nivel local se ven desbordadas de afiliados, la tesorería se acrecienta con el abono

¹⁹⁵Lo que para algunos autores ha constituido una "difusa tentación clientelista"fué un hecho verificado popularmente en el modo de llevar a cabo la gestión ya desde los primeros años de los Ayuntamientos democráticos.

Depuración singular de funcionarios, sin el menor escrúpulo a unos requisitos jurídico formales, por el mero hecho de haber servido a la Administración anterior, sin que se hubieran destacado en ningún tipo de celo por los valores del régimen, pero tampoco haber sobrepasado los niveles medios de análisis críticos que a un pueblo sojuzgado por una dictadura de cuarenta años se tenía derecho a exigir.

Frente a lo anterior, confianza plena en el compañero político de lucha clandestina, sin prueba ninguna de maduración técnica para el ejercicio de las tareas técnicas o administrativas que se le confiaban. Consecuencia de las potestades de que gozaban en relación a la política de personal los políticos democráticos recién elegidos, así como de las competencias ejercidas también en otras áreas tales como contratación, subvenciones, "áreas sensibles", según expresión afortunada del profesor Morón.

Son síntomas que no derivan directamente del sistema electoral, pero que han contribuido expresamente a que el electorado desconfíe expresamente de sus propias fuerzas a la hora de poder corregir el rumbo no deseado en la gestión a partir del propio sistema electoral.cfr.M.SÁNCHEZ MORÓN:"El sistema político..."op.cit. págs.296

de cuotas atrasadas, las más de las veces sufragadas por un mecenas local, aspirante a ocupar la Alcaldía en la lista del partido político con mayores posibilidades de conseguir la victoria. La realidad ha llegado al extremo de ingresar en el partido y votar una lista, a cambio de obtener la seguridad de consolidar un puesto en la Administración municipal.

e) La infravaloración de las minorías.

No nos paramos a considerar la desestabilización proveniente de las mociones de censura. En la Zona Sur de la Comunidad de Madrid apenas si se llegó a vislumbrar el fenómeno jurídico mencionado. Por contra, un exceso de confianza en la reiterada posibilidad de ser votados, imagen mimética de lo ocurrido en los niveles superiores del Estado, llevó a dañar seriamente la virtualidad de la representatividad opositora.

Las minorías fueron auténticas convidadas de piedra de las mayorías absolutas. Lo que también redundó en el alejamiento de los ciudadanos respecto a las posibilidades del sistema electoral y en el encastillamiento de la propia participación institucional.

Como tendremos ocasión más adelante de verificar, a ello colaboró no sólo el régimen electoral vigente sino el defectuoso desarrollo en la configuración local de otros derechos fundamentales.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Al respecto, escribe Sánchez Morón: "Pero, si en algunos casos resulta difícil la gobernabilidad de las corporaciones locales (aunque no de la mayoría de ellas, hoy por hoy), en otros se ha planteado a la inversa, problemas para las minorías y trabas a la función de control político que corresponde a la oposición. Aunque es normal que los grupos minoritarios critiquen, incluso con exceso, las actitudes de la mayoría cuando no se tienen en cuenta su planteamiento, es evidente que en ciertos casos se han producido anomalías que impiden a los concejales o diputados provinciales en la oposición controlar debidamente las decisiones y la acción administrativa de las entidades locales y que los relegan casi a una función de convidados de piedra en el seno de las corporaciones a las que pertenecen". M. SANCHEZ MORON "Sistema... op.cit. 'pág.297

f) Las listas cerradas y bloqueadas.

Con datos de encuestas verificadas sobre el propio terreno llegamos a la conclusión de que no es cuestión baladí la reclamación doctrinal que plantea corregir el sistema electoral que se plantea en base a listas cerradas y bloqueadas.

Con la vigente Ley electoral, el sistema de partidos empieza a desvirtuar no "la verdad electoral" sino la vivencia efectiva y la propia credibilidad en la propia Soberanía popular, para cuya asunción plena, psicológica y socialmente hablando, es imprescindible un continuado y riguroso perfeccionamiento del instrumento electoral.

Nos induce a tal apreciación el propio Tribunal Constitucional. El art. 11.7 de la Ley de Elecciones Locales de 1978 establecía que si alguno de los candidatos electos dejaba de pertenecer al partido que lo presentó, cesaría en su cargo, atribuyéndose la vacante al candidato de la misma lista posterior al último elegido. Varias sentencias del Tribunal Constitucional (5/1983 de 4 de febrero; 10/1983 de 21 de febrero; 16/1983 de 10 de marzo; 20/1983 de 15 de marzo; 28/1983 de 21 de abril; 29/1983 de 26 de abril) consideraron inconstitucional el referido artículo fundamentando tal resolución en que los representantes políticos lo son del electorado en su conjunto y no de los partidos políticos, por lo que no pueden ser privados de su función por ningún poder que no emane de la voluntad popular. Evidentemente, el poder de los partidos políticos no emana directamente de la voluntad popular, por más que se constituyan en cauce de la participación política. La contradicción deriva de la falta de correspondencia entre las Sentencias mencionadas y la pobreza de posibilidades que tiene el elector para llevar a cabo, conforme a la propia Ley electoral, la elección de las personas de su preferencia, aparte de las consecuencias de transfuguismo, y

de inestabilidad.¹⁹⁷ .

g)La elección de Alcalde.

Si el art.140 C.E. plantea la posibilidad de que el Alcalde sea elegido "por los concejales o por los vecinos", creemos que ofrecería un mayor grado de interés y de credibilidad para el sistema el que el elector elija directamente a su Alcalde. Ello debería comportar no sólo asignar automáticamente la mayoría absoluta a la lista del mismo,¹⁹⁸ sino la facultad hoy muy mermada de que el elegido pudiese formar su propio equipo de gobierno libremente, sin necesidad de verse mediatizado por las tensiones internas de su propio partido.

Del mismo modo, y en la línea de disminuir algo del peso estructural que bascula a favor de los partidos a costa del electorado, éste debería gozar de la facultad de establecer el orden que prefiriese en la lista de candidatos escogida.¹⁹⁹

2.2 DERECHO A PARTICIPAR EN LA GESTION MUNICIPAL

El artículo 18 de la Ley 7/85 continúa del siguiente tenor:

"1.Son derechos y deberes de los vecinos:

b) Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes, y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de

¹⁹⁷ M.S.MORÓN "Sistema ..." *op.cit.* pág.306

¹⁹⁸ En aras a la propia estabilidad en la gestión. Lo que sin embargo exigiría simultaneamente una asignación mucho más precisa de las facultades de control y fiscalización en manos de la oposición y un deslinde mucho más riguroso de las funciones de los órganos municipales, en especial de las funciones del Alcalde en relación a las funciones del Pleno.

¹⁹⁹ M.SÁNCHEZ MORÓN:"Sistema ..." *op.cit.* pág.306

I.CONTENIDO DEL DERECHO

- a)Observaciones preliminares.
- b)La LRBRL y el derecho de participación.
 - b1)Desconcentración para la participación.
 - b2)Aprobación de las Ordenanzas locales.
 - b3)Información y participación ciudadanas.
 - b4)Fomento del asociacionismo
 - b5)Aprobación del Presupuesto.
 - b6)El derecho de participación y el resto del ordenamiento
- c)El ROF y el derecho de participación:
 - c1)La participación en los Plenos.
 - c2)Origen de las disfunciones participativas en los Plenos
- d)La Ley 39/1988 de 28 de Diciembre Reguladora de las Haciendas Locales.
 - d1)La elaboración de los Presupuestos.
 - d2)Las Asociaciones de Contribuyentes.
- e)El R.D.L. 781/1986 (Texto Refundido) de las Disposiciones de Régimen Local.
 - e1)La alteración de términos municipales.
- f)La Ley del Suelo (1346/1976)
 - f1)El Planeamiento urbanístico.
- g)Las Leyes sobre Educación y la Participación Ciudadana.
- h)La legislación sobre defensa de los Consumidores y usuarios y la participación ciudadana.
 - h1)Juntas Arbitrales de Consumo
 - h2)La participación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios en la elaboración de la Reglamentación de los Servicios Muni-

cipales.

a) Observaciones preliminares.

La sensación que cualquier observador imparcial percibe es que se está dando con mayor o menor intensidad, un serio desajuste entre las estructuras representativas existentes y el sentido de la participación ciudadana en el poder.

La democracia es un sistema que intenta efectuar una aproximación cada vez mayor entre el poder y el súbdito. Pues bien, el observador percibe que predomina la sensación de que el poder constituido aparece, a nivel del hombre de la calle, "como un aparato que domina y aliena a la sociedad civil".

Dos son las causas a las que imputa Morell el fenómeno. Dos principales que cree conveniente destacar: el carácter con el que la urbanización intensiva se ha presentado en el mundo contemporáneo y los caracteres con que se plantea y realiza la participación social y política en las grandes ciudades.²⁰⁰

b) La LRBRL y el derecho de participación

b1) Desconcentración para la participación.

Las grandes ciudades han venido planteando un gran reto a la Administración Local. Frente al mito de la eficacia de la unidad de gobierno para organizar mejor los servicios, y con el trasfondo de una filosofía política largo tiempo sostenida en nuestro país, de corte autoritario, y propia del Estado centralista, la LRBRL ha supuesto una ruptura fulminante con

²⁰⁰ LUIS MORELL OCAÑA: "La participación de consumidores y usuarios en los Organos municipales de Arbitraje". "XXI Congreso Iberoamericano de Municipios". Ed. FEMP, Valladolid. 1992 pág. 569

las etapas anteriores, devolviendo la potestad a cada Municipio, para que, de acuerdo con las características propias de su asentamiento territorial, pueda crear los órganos de gestión desconcentrada que considere más adecuados, con tal de que sirvan para la obtención de dos fines: "facilitar la participación" y "mejorar la gestión".

El art.24 de la L.R.B.R.L. nos dice:

"Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio"

b2)Aprobación de las Ordenanzas locales.

Al igual que la desconcentración para una mejor gestión y fomento de la participación, en otro lugar de la tesis también estudiamos el trámite de audiencia. Según de Asís Roig, en su estudio sobre dicho trámite en la LRJAP y PAc (30/1992 de 26 de noviembre) dada la desaparición de la normativa que regulaba en la antigua LPA el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general, y el mandato que el Constituyente ha establecido en el art.105,a) parece obligada la remisión a la elaboración de una Reglamentación específica, en nuestro caso, a nivel de cada Ayuntamiento, de forma que se posibilite el mencionado trámite de audiencia en la elaboración de las Ordenanzas, bien directamente o a través de las organizaciones y asociaciones vecinales.

Esta participación en la elaboración de las Ordenanzas locales adquiere un refuerzo de carácter constitucional cuando se trata de configurar y ordenar todo lo relativo a los Servicios Públicos Municipales, en virtud del art.51,2 CE, y la legislación de desarrollo sobre la defensa de los consumidores y usuarios

Establece el art.49 L.R.B.R.L.

"La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

- a) Aprobación inicial por el Pleno.**
- b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.**
- c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno"**

b3) Información y participación ciudadanas.

La LRBRL enfatiza el derecho de información, cuando pretende promover el derecho de participación. Se trata, por ello de facilitar "la más amplia información", términos que vemos repetirse en dos artículos de la Ley, el 69 y el 72. Morell quiere ver en este énfasis una apertura a la comunicación²⁰¹ En una ponencia desarrollada por el prof. Ramírez González en el marco de la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana, incide en el mismo carácter de la información, al decirnos que para una participación efectiva el diálogo previo no se debe buscar como instrumento para el logro de un resultado, sino que se ha de fomentar el valor del diálogo por el diálogo mismo.²⁰² Valga esta breve consideración para encuadrar la literalidad de unos preceptos que habremos de analizar con detenimiento en su lugar correspondiente.

Por otra parte, el límite al derecho de participación, nos dice que, sea cual sea la forma o procedimiento que se adopte, y por mucho que los ciudadanos se vean integrados o implicados en el mismo, ya sea aportando

²⁰¹ L.MORELL OCAÑA. *"El Régimen local...op.cit.* pág.651

²⁰² "La efectividad se dará por añadidura si se le concede al proceso el tiempo de incubación suficiente" JOSÉ L.RAMÍREZ GONZÁLEZ, del Instituto Nórdico de Planificación y Urbanismo, en "La participación ciudadana en los Países Nórdicos". Córdoba 1992, Conferencia a ciclostil, pág.10

informes, votando en órganos decisorios, o participando en la elaboración de la normativa o la propia gestión de los servicios, ello no lleva consigo ninguna merma de las facultades decisorias y por ello también de las responsabilidades inherentes a la condición de miembros elegidos como representantes para los órganos constitucionalmente establecidos.

Establece el art. 69 L.R.B.R.L.

"1.Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2. Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley"

b4)Fomento del Asociacionismo.

La LRBRL no arbitra más que la desconcentración como instrumento para la participación. Sin embargo, mandata a los miembros de la Corporación para que fomenten el asociacionismo.

Las Asociaciones adquieren así una importancia primordial por cuanto van a significar una mediación necesaria entre el vecino y el poder local, y el instrumento máspreciado para lograr su integración

Establece el art. 72 de la L.R.B.R.L.:

"Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos, podrán

ser declaradas de utilidad pública"

b5)Aprobación del Presupuesto

Dentro de este mismo capítulo tenemos la ocasión de abordar la importancia que tiene para la cohesión de la comunidad local una metodología participativa eficaz al servicio de la elaboración del presupuesto. Importancia prioritaria adquieren los plazos que se establezcan reglamentariamente. Deben quedar muy claras las múltiples instancias, sectoriales y territoriales. De forma que desde la propia base ciudadana se suscite y ordene un debate lo más amplio posible que lleve a efecto la integración de las necesidades, los medios, las prioridades y las diferentes propuestas alternativas.

Establece el art.112 L.R..B.R.L.

"1.Las Entidades locales aprueban anualmente un Presupuesto único que constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer, y de los derechos con vencimiento o que se prevean realizar durante el correspondiente ejercicio económico. El Presupuesto coincide con el año natural y está integrado por el de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla.

2.La Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los Presupuestos de las Entidades locales.

3.Aprobado inicialmente el Presupuesto, se expondrá al público durante el plazo que señale la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales, con objeto de que los interesados puedan interponer reclamaciones frente al mismo. Una vez resueltas las que se hayan presentado, en los términos que prevea la Ley, el Presupuesto definitivamente aprobado será insertado en el "Boletín Oficial" de la Corporación, si lo tuviera, y resumidos, en el de la Provincia.

4. La aprobación definitiva del Presupuesto por el Pleno de la Corporación habrá de realizarse antes del 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio que deba aplicarse.

5. Si el Presupuesto no fuera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia del anterior

b6)El derecho de participación y el resto del ordenamiento.

Si la Constitución y la legislación básica han establecido la desconcentración y alentado el asociacionismo, el resto de las leyes ordinarias y sus reglamentos no tienen en cuenta generalmente los múltiples aspectos a los que pueden llamar a participar a los vecinos en la configuración de las decisiones que afectan primordialmente al órgano municipal.

En efecto, el artículo 18 de Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en su apartado b) y tras haber establecido como el primer derecho y deber del vecino el de ser elector y elegible, pasa inmediatamente a considerar el derecho de participación como el más importante de los derechos y deberes que han de configurar el régimen municipal.

La participación se ha de realizar conforme a lo que dispongan las leyes ordinarias. Aquí nos encontramos con la primera responsabilidad. ¿Qué interés tuvo el legislador ordinario en desarrollar y dar vida a toda una tarea de participación vecinal?

Como iremos viendo, la precariedad de las formas de participación, la poca virtualidad decisoria de las mismas y, sobre todo, el excesivo burocratismo administrativo que, a veces, conllevan, reduce el ejercicio de este derecho y/o deber al círculo de una minoría selecta privilegiada de los vecinos cuando no a una mera imputación ideal abstracta o legitimatoria de las decisiones del consistorio.²⁰³

²⁰³ "Desde el punto de vista de la participación social, con mayor o menor transcendencia política, está el dato contrastado de que quienes más o menos activamente participan en la vida social ciudadana son grupos de la clase media y de la clase más elevada. La ciudad, entonces, se "hace" y se gobierna de acuerdo con las aspiraciones y las inquietudes de estos niveles sociales. Con lo que la marginación de grandes masas ciudadanas es un hecho cada vez más grande.

Advirtamos, en este sentido, que hay un debilitamiento de

Sin embargo, no puede encerrarse todo el problema al círculo de competencias que emanan de las leyes ordinarias.

También los propios Ayuntamientos, en el círculo de sus competencias reglamentarias están llamados a provocar y dinamizar el ejercicio de la participación política. El artículo que comentamos asume e integra esta exigencia de participación cuando los órganos de gobierno y administración municipal así lo "interesen" con carácter voluntario de los vecinos.

¿Cuales fueron los momentos en que se desarrolló este derecho con carácter reglamentario municipal? ¿Cuales fueron sus resultados? ¿Ha dado de sí este artículo de la ley básica todo cuanto cabría haber esperado?.

No es este el lugar para llevar a cabo un análisis de los distintos documentos de participación ciudadana que han emanado de los distintos consistorios de la zona sur de Madrid, al menos de los más significativos. Lo haremos en otro apartado de la tesis.

Volviendo al ámbito de los poderes del Estado y de las Comunidades Autónomas son poquísimas las materias a las que es llamado el vecino a participar de modo directo, o a través de sus asociaciones.

Todas las competencias municipales están abiertas de algún modo no a un modelo fijo de participación pero sí a una pluralidad de modelos, que han de ser objeto de regulación mediante la correspondiente reglamentación: participación orgánica, procedimental, de control y fiscalización, consultiva,

la capacidad inicial de los individuos comprendidos en los grupos subculturales, y, en general, en los aún no debidamente integrados socialmente (por ejemplo, emigrantes), para ser conscientes de su posible responsabilidad en el desarrollo de la comunidad urbana. De aquí a la anomia y a los sentimientos de alienación no hay más que un paso". LUIS MORELL OCAÑA: "El Régimen local..." op.cit. pág. 642

decisoria, etc.etc. con tal de que en dicha participación no se menoscaben las facultades últimas de decisión que corresponden a los órganos representativos. Esto es claro.

Esta base o apoyatura que no sólo encontramos en la LRBRL y los correspondientes reglamentos de desarrollo sino también en otra ley básica cual es la LRJAP y PAC se encuentra reforzada por imperativos directos sobre la participación en otras leyes sectoriales que también analizaremos.

En primer lugar, el art.18.1b) no es sino reiteración de lo que se ha definido como la esencia de los municipios en el art.1,1. Si allí se decía que los **"municipios son...cauces inmediatos de participación ciudadana..."**ahora la norma nos remite al contenido substantivo en que se contiene tal principio: el derecho de participación.

c)El ROF y el derecho de participación.

En el esquema de análisis que nos proponemos, el ROF debe ir estrechamente vinculado directamente al análisis de la propia LRBRL. Sin olvidarnos sin embargo del carácter de subsidiariedad que este tiene en relación a la propia potestad reglamentaria municipal.. Por ello, antes de entrar en el contenido participatorio de diferentes leyes sectoriales, enjuiciamos los contenidos del ROF.

Son varios los artículos que remiten al derecho de información, al asociacionismo, etc. Todos ellos serán objeto de exposición y análisis en otros apartados de la tesis. Aquí sin embargo, nos parece importante destacar la regulación que el Reglamento establece en relación a la participación vecinal en un órgano básico de la vida municipal: el Pleno.

c1)La participación en los Plenos.

Esta participación "en la gestión", que supone la participación vecinal en los Plenos no queda reducida a la mera ejecución de la normativa que regule los servicios (entendidos en sentido amplio), sino que incide o puede incidir directamente en la configuración de la misma norma que regula tal funcionamiento, salvadas las precauciones establecidas por el art.69,2 de la LRBRL.

Sobre la participación del público asistente a las sesiones de los Plenos el art. 88,3 del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (R. D. 2568/1986 de 28 de noviembre) se expresa así:

"3. El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión.

Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal."

Por su parte el art.228 de la misma norma prescribe:

"1. Cuando alguna de las asociaciones o Entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desee efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día, en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.

2. Terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno."

Nos encontramos con varios requisitos previos al ejercicio del derecho de participación vecinal por medio de las Asociaciones:

a) Que la asociación o entidad haya intervenido como "interesada" en

la tramitación administrativa previa. Y esto, por la legitimación que le confiere el ostentar la titularidad de un derecho, o poseer un interés directo en el tema, o, simplemente, por ser una materia en la que se admita un simple interés. Se requiere pues una intervención formal, previa al pleno.

b) Se requiere asimismo que antes de dar comienzo a la sesión plenaria se haya solicitado formalmente la intervención.

c) El momento de la intervención ha de producirse con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta, previa autorización del Alcalde y durante el tiempo que él establezca.

No creo que el momento de efectuar la intervención tenga que ver en absoluto con la "contaminación" que sufrirían las facultades decisorias de los representantes corporativos.²⁰⁴ Del artículo 69,2 de la LRBRL no se desprende que las facultades decisorias sufran menoscabo precisamente por el momento en que se produzca la intervención vecinal. Más bien, una exposición fuera de contexto de las opiniones vecinales a lo que llevaría sería a un entorpecimiento del resultado objetivo que se pretende con la normativa. Esto es. A que se dé una participación efectiva y no meramente nominal de las Asociaciones vecinales.

c2) Origen de las disfunciones participativas en los Plenos.

En el marco del art.228 conviene hacer la siguiente precisión. Si se hubiesen deslindado de otro modo las competencias propias del Pleno y las que hay que reconocer al Alcalde y a la Comisión de Gobierno, en aras y a favor de la gobernabilidad local, cobrarían sentido las intervenciones que efectuasen las Asociaciones vecinales en los Plenos, en virtud de su derecho de participación.

²⁰⁴ Tal es la interpretación que efectúa "El Consultor" en su análisis del artículo que comentamos. "Reglamento de Organización,..." *op.cit.*, pág.1128

Para Morón tan sólo algunas de sus actuales atribuciones deberían mantenerse en manos de los Plenos. Y a título ejemplificativo cita en primer lugar los que denomina "actos institucionales". Estos serían la alteración de los términos municipales, la participación o integración en entidades supramunicipales, creación de entidades menores y órganos desconcentrados, nombre, capitalidad, y símbolos del municipio, transferencias de funciones a otras Administraciones públicas, actos que él mismo identifica como aquellos en los que se ve afectada directamente la identidad y la vida institucional del municipio.

En segundo lugar coloca los actos normativos y de planificación, limitando la mayoría absoluta para aquellos que condicionen la actividad municipal a medio y largo plazo, como pueden ser, los Planes Generales de Urbanismo, etc.

En tercer lugar, los Presupuestos.

Y por último actos administrativos y contratos de especial trascendencia y que igualmente puedan condicionar a medio o largo plazo la vida municipal: por ejemplo, municipalización en régimen de monopolio, desafectaciones demaniales y de comunales, enajenación de bienes de cierta cuantía, etc²⁰⁵

Lo que de ninguna forma ayuda a la participación ciudadana es esa acumulación mensual de cincuenta temas o puntos a tratar, y a veces más, que forman parte del orden del día de los Plenos municipales y que han de debatirse (?) en sesiones maratónicas convocadas al efecto²⁰⁶

²⁰⁵M. SÁNCHEZ MORÓN: "Sistema ...op. cit. pág. 308

²⁰⁶ Ni siquiera la coordinación del equipo de gobierno se logra mínimamente, aunque se vote disciplinadamente. Y mucho menos, los grupos de la oposición, que, debido a su lejanía en relación a muchos de los temas que se discuten, se limitan en no pocas ocasiones a especializarse, en áreas muy concretas para un

Si precaria se presenta la participación a nivel de representantes electos, el sistema aparece muchísimo más lejano, burocratizado y totalmente esterilizante para los vecinos que acuden a las sesiones plenarias. Por lo que no es extraño que las intervenciones de estos, a través de sus asociaciones, corran también el riesgo de aparecer como una gota de reivindicación intrascendente en medio de un océano de problemas ininteligibles para la mayoría. Con lo que el pretendido derecho a intervenir en los Plenos se quede en puro ejercicio de elocuencia vecinal sin mayor transcendencia en la mayoría de las ocasiones.

d)La Ley 39/1988 de 28 de Diciembre Reguladora de las Haciendas Locales.

Es un dato muy significativo el reduccionismo que en la gestión municipal ha sufrido el derecho de participación. En la práctica, se le ha arrinconado al area de cultura, teniendo en tal sentido una primerísima y exclusiva manifestación a nivel de la organización de los festejos locales. Con lo cual, personalmente creo que sufre el riesgo de ser tenido por algo casi insubstancial, alejado evidentemente de lo político-simbólico, y por supuesto de las preocupaciones y frustraciones que sufren los ciudadanos en el día a día de su ciudad.

Y sin embargo de la mano de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales podremos profundizar en todo el complejo terreno de la organización de la excasez, y aprender a valorar aquello que es patrimonio de la comunidad.

d1)La elaboración de los Presupuestos.

El art. 150 de la Ley 39/1988 establece:

mínimo control de la gestión.

"1. Aprobado inicialmente el Presupuesto General, se expondrá al público, previo anuncio en el "Boletín Oficial" de la provincia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma Uniprovincial, por quince días, durante los cuales los interesados podrán examinarlos y presentar reclamaciones ante el Pleno. El Presupuesto se considerará definitivamente aprobado si durante el citado plazo no se hubieren presentado reclamaciones; en caso contrario, el Pleno dispondrá de un plazo de un mes para resolverlas"

Y el art.151 especifica con detalle quienes están, facultados para ejercer este derecho y las causas para que puedan plantearse las reclamaciones aludidas:

"1. A los efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, tendrán la consideración de interesados:

- a) Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad local.**
- b) Los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la Entidad local.**
- c) Los Colegios Oficiales, Cámaras Oficiales, Sindicatos, Asociaciones y demás Entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios.**

2. Únicamente podrán entablarse reclamaciones contra el Presupuesto:

- a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley.**
- b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo.**
- c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestados o bien de éstos respecto a las necesidades para las que esté previsto"**

El texto transcrito considera habilitado para participar en el procedimiento al vecino o habitante, prescindiendo de su nacionalidad. Este tipo de participación, sin embargo, adolece de excesivo formalismo jurídico, pudiendo tener una imagen de "cuasi" recurso.

Se ha visto en esta forma de participación una especie de requisito

que la propia ley establece, de carácter meramente procedimental entre una aprobación inicial y una aprobación definitiva. Su carácter, pues, no abrigaría ninguna intencionalidad política expresa, sino meramente garantista.

Frente a este tipo de reclamaciones que han de ser resueltas por el propio Organismo municipal, las hay que deberán ser resueltas por Organismos de otras administraciones. Lo normal, sin embargo, será que sea la propia Administración local la que haya de resolver.

La utilidad práctica del texto en relación a un ejercicio de participación menos formalizado y más fácil para el vecino, creo que depende, sin embargo, y en gran medida, del talante político que adopten los representantes municipales ante la presentación de las correspondientes reclamaciones. Es decir. Cuando se genera una atmósfera favorable a este tipo de intervenciones jurídicas, porque no sólo no molestan a los miembros de la corporación, sino que son fomentadas por estos mismos, entonces desaparece la apariencia formalística y burocrática, y queda reducida a la estricta necesidad de concretar con claridad las pretensiones de los interesados.

Además, la ley, que ofrece como garantía de acierto y posibilidad de control jurisdiccional posterior este tipo de procedimientos, no impide sin embargo efectuar procedimientos de participación previos a la propia elaboración presupuestaria en cuanto tal.

Consultas a las entidades vecinales que representan los intereses más o menos vinculados a los problemas locales, sin que esta consulta suponga una dejación de responsabilidad política alguna por parte de los miembros de la Corporación responsables de la gestión.

No nos parece ocioso reproducir las consideraciones sobre las que

pivotaba la elaboración de la norma, según el prof. Porras Nadales. Esta tiene como finalidad-según veíamos en capítulos anteriores- la demanda de satisfacción de las necesidades y la exigencia de racionalización y juridificación como características del Estado de Derecho, Democrático y Social.

En relación a la Carta Magna de la gestión local periodificada, como es el Presupuesto Municipal y su elaboración, cabría decir que la "norma debería transcurrir...por los siguientes pasos:

a) elaboración por los órganos técnico-jurídicos del "anteproyecto". Este ha de significar una simbiosis entre los objetivos políticos y su adecuación al resto del ordenamiento.

b) pactismo o búsqueda de la legitimación negocial.

c) fase tópica de legitimación: debate por el órgano representativo (camaras legislativas, pleno, etc) incorporando los elementos negociados. Si no se consiguió el pacto, es esencial el intensificar el establecimiento y utilización sistemáticos de los tradicionales procedimientos de "audiencia a los interesados"

d) fase de racionalización constitucional posparlamentaria o postasamblea representativa, donde queden suficientemente imbricadas las interferencias negociales.

e) por último, pero no por ser la fase menos importante, nos encontramos con el momento de la aplicación de la norma. Se plantea un nivel de participación por las organizaciones afectadas a nivel de control de ejecución de la misma.²⁰⁷

²⁰⁷ T.R.VILLASANTE nos describe en su obra *LAS DEMOCRACIAS PARTICIPATIVAS*, ya citada, el siguiente modelo de elaboración de presupuesto:

"El PT sigue repitiendo mandato en Porto Alegre (millón y medio de habitantes, capital del Estado de Rio Grande do Sul), hecho inédito, formando además un Frente Popular con el PSB, PPS y PCB, lo que le ha llevado al 60 por ciento de los votos en 1992, y superando con amplia mayoría los resultados del propio Olívio Dutra de 1989.

d2) Las Asociaciones de Contribuyentes.

El instrumento principal para estimular los consejos populares en los barrios y distritos es el propio Presupuesto. (el subrayado es mio).

El Presupuesto Participativo de 1994 se empezó a discutir en abril de 1993, en una primera ronda con vecinos de 16 distritos.

En este plenario la administración rindió cuentas del presupuesto de 1992, presentó el de 1.993, y planteó los criterios para 1994.

"En una ronda intermedia los plenos de cada distrito comenzaron las reuniones en las comunidades para escoger las prioridades temáticas..." (cuántos millones para cada asunto).

"El presupuesto del Ayuntamiento de Porto Alegre para 1994 es de 378,8 millones de dólares... En una segunda ronda se discutió sobre el proyecto de Porto Alegre Mais-Cidade Constituinte" (sobre el futuro de la ciudad) "...las propuestas aprobadas en Ciudad Constituyente serán sometidas a la población a través del Presupuesto Participativo... En una tercera ronda, tras la criba de prioridades..., se eligieron los delegados y consejeros... Finalmente se cuadraron los recursos disponibles con las prioridades escogidas por los distritos y las que aportaron las secretarías y órganos de la administración popular" (R. Pont, 1994)

"En la primera experiencia de Presupuesto Participativo trabajaron 250 entidades y cerca de 400 personas. Durante 1993, la participación se extendió a 650 entidades y cerca de 10.000 personas." Sobre esta experiencia, que es de los ejemplos más llamativos en Latinoamérica, Pont nos comenta que actualmente están tratando de superar los "corporativismos" de los sindicatos y de los funcionarios haciéndolos participar también en estos debates presupuestarios. La idea es no ir a legalizar demasiado rápidamente este proceso, tanto para darle mayor espontaneidad como para evitar querellas jurídicas innecesarias por ahora. Así todos los años están ensayando cómo mejorar el procedimiento, e incluso cómo debatir "otras partidas presupuestarias y no sólo los recursos para inversiones..., la discusión sobre los empleados públicos y los sueldos de los concejales". T..R.VILLASANTE "Las democracias ..." op.cit. págs.74-75

Conforme hemos analizado en el modelo para la elaboración de la legislación en el Estado postocial (PORRAS NADALES) no sólo admite sino que exige este tipo de elaboración de las normas que tienen transcendencia social para colectivos concretos. A mayor abundamiento cabe la imbricación de la elaboración de los presupuestos municipales en aquel tipo de actos administrativos unilaterales cuyo ejercicio, en virtud de las facultades que se desprenden del art. 88 de la R.R.J.A.P. y P.A.c de 1992 admiten facultativamente la coparticipación de los ciudadanos con la administración. (cfr. págs. 166 y ss.)

Son otra forma de participación ciudadana. A ella se refieren los arts.36 y 37 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, en su T.I. cap. III, dedicado a los Tributos Subsección 6ª bajo el epígrafe *Colaboración Ciudadana*. Al respecto se establece:

"Artículo 36.

1. Los propietarios o titulares afectados por las obras podrán constituirse en Asociación administrativa de contribuyentes y promover la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios por la Entidad local, comprometiéndose a sufragar la parte que corresponda aportar a ésta cuando su situación financiera no lo permitiera, además de la que les corresponda según la naturaleza de la obra o servicio.

2. Asimismo, los propietarios o titulares afectados por la realización de las obras o el establecimiento o ampliación de servicios promovidos por la Entidad local podrán constituirse en Asociaciones administrativas de contribuyentes en el período de exposición al público del acuerdo de ordenación de las contribuciones especiales."

Y el artículo 37 establece:

"Para la constitución de las Asociaciones administrativas de contribuyentes a que se refiere el artículo anterior, el acuerdo deberá ser tomado por la mayoría absoluta de los afectados, siempre que representen, al menos, los dos tercios de las cuotas que deban satisfacerse"

Nos encontramos ante una iniciativa vecinal. Es lo que se ha llamado participación mediante la creación de "Administraciones paralelas"²⁰⁸

No estamos en este caso ante una reclamación frente a una decisión administrativa, como en el caso anterior. Los vecinos no prestan su colaboración a la Administración, en forma de observaciones o de reclamaciones. Tampoco se trata del ejercicio del derecho de petición. Ni de la integración en órganos administrativos.

²⁰⁸ A. MARTINEZ SANCHEZ: "*La organización y el funcionamiento municipales*" Ed. Comares, Maracena (Granada) 1989 págs.103-118.-

Es una iniciativa de asociación en la que se ofrecen los mismos vecinos para realizar aquellas obras o servicios que consideran necesarios. Es importante el matiz de colaboración que presenta esta fórmula participativa, pues se hace desde una plataforma relativamente autónoma, desde los propios vecinos.

La Administración, no obstante, no hace dejación de su responsabilidad al implicarse directamente mediante la designación de los técnicos que dirigirán la obra y estableciendo el proyecto a que ha de atenerse la misma.²⁰⁹

Por otra parte, suele ser excepcional el recurrir a semejantes fórmulas de participación. Las más de las veces responden a situaciones de carencia extrema de financiación por parte de los consistorios, por lo que se hace imprescindible el recurrir directamente a los vecinos más interesados en la construcción de la obra o la prestación del servicio.

Las situaciones extremas aludidas pueden llegar a desembocar en una asunción total del coste por los vecinos. Otras, en las que la Administración pública local puede asumir una parte del costo. Se trataría en este último caso de una colaboración en la que se da un consenso mutuo Administración-vecinos colaborando cada una de las partes con un porcentaje sobre el total del costo.²¹⁰

²⁰⁹A. MARTINEZ SANCHEZ: ...*op.cit.*... pág.117

²¹⁰ J.I. RUBIO DE URQUÍA Y S. ARNAL SURIA: "*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*" Ed. El Consultor, Madrid 1989 págs. 180-181.-

e)EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 781/1986, DE 18 DE ABRIL,POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES EN MATERIA DE RÉGIMEN LOCAL.

Como consecuencia de la disposición final primera de la LRBRL (7/1985),se promulga el R.D.781/1986, que adecúa, según nos dice en su introducción, los preceptos no derogados de la legislación anterior, con las aclaraciones y armonizaciones procedentes.De él extraemos los textos siguientes, referidos todos ellos a la participación vecinal

e1)La alteración de términos municipales.

Desarrollando el art.13 de la LRBRL nos encontramos el art.9,2 y 3 del R.D. que establece:

"En los supuestos de fusión o de incorporación voluntaria de Municipios limítrofes, el procedimiento se promoverá por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos, adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. *Los acuerdos se someterán a información pública y las alegaciones y reclamaciones que puedan formularse serán resueltas por los mismos Ayuntamientos con idéntica mayoría*

En los casos de segregación parcial de carácter voluntario se cumplirán los mismos requisitos del número anterior, *salvo que haya mediado previamente petición escrita de la mayoría de los vecinos residentes en la porción que haya de segregarse, en cuyo caso, el expediente se elevará al órgano competente para su resolución definitiva, aún cuando los acuerdos municipales no hubieran sido favorables*"

En el primer caso se trataría de la forma ya estudiada para la elaboración de los presupuestos,(o la aprobación de las ordenanzas fiscales), en la que se abre un período de información pública para alegaciones y reclamaciones.

Se trata pues de una facultad que, por su carácter técnico, requeriría en la mayor parte de las ocasiones de una voluntad política específica,(el mandato viene expreso en el art.9,2 CE) tendente a incentivar la posición crítica de los vecinos y su participación directa en la formación del acuerdo.

En el segundo caso, nos encontramos con el ejercicio del derecho de petición. Tal derecho viene reconocido en el art.29 CE como derecho fundamental y dice así:

"1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley"

Por lo anterior vemos como tal derecho se reduce a la concreción documental de una solicitud, que toda persona, física o jurídica, puede dirigir a la Administración, -o a otros poderes públicos,- en demanda de alguna actuación

"...los arts.69 y siguientes,L.P.A.conceden a los particulares la facultad de iniciar el procedimiento administrativo, siempre que su petición cumpla los requisitos de forma legalmente establecidos y a esta facultad corresponde el deber de la Administración de tramitarlo hasta su terminación a no ser que la petición y los documentos aportados acrediten de manera clara, precisa e indubitada que lo solicitado no cumple con los presupuestos materiales exigidos por la Ley"(STS de 26 de junio de 1985)

Aparece entonces con toda su fuerza la intensidad que adquiere en estos casos el fenómeno de la participación. Por voluntad expresa de la Ley se ve suplantada en este caso (y en la constitución de las entidades territoriales menores) la propia voluntad corporativa. Es decir, que no sería suficiente la aprobación por el Organo municipal competente si no cuenta previamente con una petición colectiva de los vecinos.²¹¹

²¹¹ A. MARTINEZ SANCHEZ:" ... *op.cit.* pág.115

f) LA LEY DEL SUELO (1346/1976) Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.

La Ley del Suelo y sus reglamentos han hecho especial énfasis en la participación vecinal en lo que toca a la fase del planeamiento urbanístico. Así, el art. 41 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (R.D.1346/1976 de 9 de Abril por el que se aprueba el Texto Refundido sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana) establece:

"1. Aprobado inicialmente el Plan Parcial, Programa de Actuación o Proyecto de Urbanización por la Corporación u Organismo que lo hubiese redactado, éste lo someterá a información pública durante un mes, y transcurrido el plazo, si se tratare de Planes, Programas o Proyectos no redactados por el Ayuntamiento respectivo, se abrirá otro período de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales a cuyo territorio afectaren.

2.La Corporación u Organismo que hubiere aprobado inicialmente el Plan, Programa o Proyecto en vista del resultado de la información pública lo aprobará provisionalmente con las modificaciones que procedieren y lo someterá a la Autoridad u Organo competente que deba otorgar la aprobación definitiva, a fin de que lo examine en todos sus aspectos y decida en el plazo de seis meses desde el ingreso del expediente en el Registro, transcurrido el cual sin comunicar la resolución se entenderá aprobado por silencio administrativo..."

Se trataría en el primer caso de la ya estudiada fórmula participativa mediante la apertura de un periodo para ejercer las correspondientes alegaciones o reclamaciones. Si en las fórmulas ya estudiadas veíamos que el carácter técnico de las mismas exigía un reforzamiento de la voluntad política tendente a "remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (de la libertad y la igualdad) y facilitar la participación de todos"(9,2 CE) no creo que a nivel local, precisamente por el cúmulo de intereses y lo intrincado y complejo de la normativa, haya area con más obstáculos a la participación que el urbanismo.

Aquí habría que situar la aspiración de transparencia y publicidad que como requisitos básicos cree imprescindible la doctrina para que pueda tener lugar el fenómeno de la participación.²¹²

Los artículos 116,1 y 125 del Reglamento de Planeamiento (R.D.2159/1978 de 23 de Junio, para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana) establecen respectivamente:

"116.1 Antes de acordar la elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa, la Administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación".

"125.1 En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la Corporación u Organismos que tuviesen a su cargo su formulación deberán anunciar, en el Boletín Oficial de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares.

2. Los servicios técnicos del Organismo o Corporación y los facultativos a quienes se hubiese encomendado la redacción del Plan estudiarán las sugerencias y alternativas que hayan podido presentarse y propondrán la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento.

3.El Organismo o Corporaciones encargado de la formulación del Plan, a la vista del resultado de la exposición al público y de los estudios técnicos realizados, acordará lo procedente en cuanto a los criterios y soluciones generales con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del plan".

Como podemos apreciar por los textos transcritos se trata de una

²¹² "Merece particular atención el grado de publicidad y transparencia de la gestión pública local, que es condición previa de la participación ciudadana, medida de control y responsabilidad de los gobiernos locales ante la ciudadanía y, en fin, requisito de una democracia local activa y eficaz"
M.SÁNCHEZ MORÓN:"Sistema ..."op.cit.pág.295

fórmula de participación, la primera, en la que sólo se trata de recabar observaciones. Estas observaciones deben hacerse antes de acordarse la elaboración de cualquier Plan, una vez acordado inicialmente el Plan y también en el momento en que los trabajos de elaboración del Plan hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios objetivos y soluciones generales del planeamiento.

Así pues las informaciones públicas en la fase de planeamiento son numerosas y están presentes en todos los momentos en que el Plan de Urbanismo se está gestando.

Ello sin contar que también en la fase de ejecución de los Planes de Urbanismo, el art.126 de la Ley del Suelo acepta, en el sistema de compensación, la constitución de unas Juntas del mismo nombre, que tienen como objeto algo parecido a lo interesado por las Asociaciones de contribuyentes.

Establece el mencionado artículo 126:

"1.En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

2. Las Bases de actuación y los Estatutos de la Junta de Compensación son aprobados por la Administración actuante. A tal efecto, los propietarios que representen al menos el 70 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación presentarán a la Administración actuante los correspondientes proyectos de Bases y Estatutos. Con anterioridad a la resolución que se adopte, se dará audiencia a los demás propietarios"

Con independencia de la normativa anterior, la mayor parte de nuestros Ayuntamientos ha venido utilizando un instrumento que da una extraordinaria capacidad para la gestión democrática de este area fundamental. Nos referimos a la figura del convenio urbanístico.

Nos dirá Parejo:

"Dispone, (la Ley Madrileña 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo), que los convenios urbanísticos que tengan por objeto la ejecución de planes, pueden definir en todos sus detalles- apartándose incluso de los sistemas de actuación regulados por la propia Ley-el estatuto de aquella ejecución, cuando las personas firmantes con la Administración asuman la total iniciativa y responsabilidad de la gestión urbanística del correspondiente proceso. Estos convenios pasan a convertirse, así, y formalmente (art.80,1 de la misma Ley), en un sistema de actuación alternativo. Y la complejidad de los procesos de ejecución del planeamiento urbanístico es bien conocida (al comprender tanto las operaciones jurídicas y económicas como las materiales de obras precisas para el cumplimiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, los compromisos del urbanizador, la urbanización de los terrenos y la edificación de los solares resultantes. Con la consecuencia de la larga duración (cifrada en años) de dichos procesos"²¹³

g)LAS LEYES SOBRE EDUCACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El art.27 CE regula como derecho fundamental el derecho a la educación. Sus 10 apartados consagran otras tantas exigencias, que no por incidir precisamente en actividades prestacionales y de índole socioeconómica, dejan de estar cubiertas con todas las garantías y protecciones que se desarrollan al nivel máximo por el art.53 CE,2:tutela judicial,procedimiento preferente y sumario y, en su caso, recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

²¹³ L.PAREJO ALFONSO, *"Eficacia y Administración...op.cit.* pág.182 (en nota 72 a pié de página)

El art.27,7 CE establece:

"Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca"

En cumplimiento del mandato constitucional se ha llevado a cabo un amplio abanico legislativo. Nos estamos refiriendo a la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (L.O.D.E., Ley 5/1985), que incluye entre los miembros del Consejo Escolar de los Centros Públicos a un Concejal o representante del Ayuntamiento, en cuyo término municipal se halle radicado el Centro (art.41.1.c), además de desarrollar todas las exigencias participativas que derivan del texto constitucional a través de la institucionalización de otros tantos órganos de participación directa de los profesores, los padres y los alumnos. La Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, LO 1/1990 de 3 de Octubre) ha complementado lo establecido por la LODE.

h) LA LEGISLACIÓN SOBRE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.

El otro sector de actividad es el que el texto constitucional ilumina en su art.51, dedicado a la defensa de los consumidores y usuarios.

"1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales

Considero importantísima la advertencia a los poderes públicos para que fomenten todo lo que constituye una plataforma integral de cara a la participación. Es decir. El despliegue de procedimientos de información y educación, previos a la formalización de las respectivas organizaciones. Y estas abocadas irremisiblemente a ser oídas por los poderes públicos en las cuestiones que les afecten.

Por otra parte, el mandato de defensa de los consumidores y el establecimiento de los procedimientos más eficaces para garantizar su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos.

En cumplimiento de ambos mandatos se han promulgado la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios 26/1984 de 19 de Julio; el Reglamento correspondiente 825/1990; y la Ley de Arbitraje 36/1988.

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios sienta las bases de dicha protección y vincula a los Ayuntamientos, asignándoles un papel determinante. Esta competencia, por lo demás, ya viene recogida en la propia LRBRL en su art.25,2 g.

En virtud del art.14 de dicha Ley se crean las Oficinas Municipales de Información al Consumidor. Sus funciones son:

"a) La información, ayuda y orientación a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos.

b) La indicación de las direcciones y principales funciones de otros centros, públicos o privados, de interés para el consumidor o usuario.

c) La recepción, registro y acuse de recibo de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios y su remisión a las Entidades y organismos correspondientes.

d) En general, la atención, defensa y protección de los consumidores y usuarios, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.

2.Las oficinas de información de titularidad pública, sin perjuicio de las que verifiquen las organizaciones de consumidores y usuarios podrán realizar tareas de educación y formación en materia de consumo y apoyar y servir de sede al sistema arbitral previsto en el art.31.

3.Queda prohibida toda forma de publicidad expresa o encubierta en las oficinas de información."

Los art.15 y 16 continúan desarrollando las características de las Oficinas de información al consumidor de titularidad pública, sus facultades en relación a recabar información, y la obligación que tienen respecto a los usuarios y consumidores para facilitarles información sobre los productos (autorización, registro, productos suspendidos, etc) así como los "resultados de los estudios, ensayos, análisis o controles de calidad", y los requisitos para que éstos últimos puedan ser reproducidos en los medios de comunicación.

Especial incidencia va a encontrar en el seno de toda esta actividad el ejercicio del derecho de participación en relación a dos puntos básicos:1)La intervención en los procedimientos de arbitraje y 2)La participación de las Organizaciones de Usuarios y Consumidores en la elaboración de la Reglamentación de los Servicios Públicos Municipales.

h1)JUNTAS ARBITRALES DE CONSUMO

Constituídas al amparo del art.31 de la Ley General de Defensa de los Consumidores y avaladas por la Ley de Arbitraje (36/1988,disposición adicional primera)

Los historiadores han visto en ellas un signo actualizado de la intensa vinculación existente entre municipio y mercado. No puede olvidarse que la ciudad aparece como condensación de la actividad económica en general y del comercio en particular. Los Concejos organizan los mercados y los vigilan, y adoptan medidas sancionatorias y coactivas. La finalidad siempre perseguida va a ser la defensa de los consumidores. Todo este proceso es

interrumpido a medida que la actividad económica va ampliándose a niveles nacionales, sin que desaparezcan del todo las competencias municipales.²¹⁴

Las Juntas Arbitrales constituyen un procedimiento ágil y sencillo de resolución de las controversias que puedan surgir entre consumidores y usuarios con el suministrador de los bienes y servicios. Las notas del procedimiento van a ser la rapidez, la sencillez, la voluntariedad, la imparcialidad, y la gratuidad²¹⁵

El esquema procedimental es el siguiente:

a) Por medio del arbitraje, dos partes en conflicto convienen en que terceros resuelvan el mismo, sustrayéndolo a la intervención judicial.

b) Los árbitros resuelven con sujeción a equidad, es decir, conforme a su leal saber y entender, y sólo excepcionalmente conforme a Derecho.

c) Ambas partes han expresado previamente y por escrito su voluntad de someter el conflicto a una Junta Arbitral de Consumo, así como a comprometerse a acatar y cumplir lo que ésta determine.

d) En el Colegio Arbitral que entiende sobre el tema se encuentra representado el sector empresarial o profesional reclamado, una Asociación de Consumidores y Usuarios, y una Administración Pública competente.

e) Como garantía de su imparcialidad los árbitros están sometidos a las mismas causas de abstención y recusación de los Jueces y Magistrados, siendo responsables por los daños y perjuicios de las partes.

f) El procedimiento arbitral deberá respetar, en todo caso, los principios esenciales de audiencia, contradicción e igualdad de las partes en conflicto.

g) Las partes pueden comparecer al acto de audiencia con asistencia

²¹⁴ L. MORELL OCAÑA: "La participación de consumidores y usuarios...*op.cit.* pág.579

²¹⁵ MANUEL HUERTA CASTILLO, "Consumo y participación". "XXI Congreso", *op.cit.* pág.567

de Letrado para que les defienda, sin ser preceptivo.

h) Los árbitros practicarán por propia iniciativa o a instancias de parte las pruebas que estimen pertinentes y admisibles en Derecho.

i) La resolución recibe el nombre de Laudo arbitral. Deberá dictarse en el plazo de seis meses desde la fecha de aceptación y sometimiento de las partes.²¹⁶

Morell destaca tres pilares básicos para su fundamentación:

1) Autoadministración de las situaciones de conflicto.

2) Expresión institucionalizada del principio de confianza y la buena fe en la organización del tráfico comercial.

3) Institución complementaria e indispensable de la economía de mercado.

Por lo que se refiere a la autoadministración de las situaciones de conflicto, la presencia de la ciudadanía en mecanismos de solución de conflictos derivados del aprovisionamiento es una renovación de la histórica expresión del control social de los Concejos y su vecindario en el tráfico de los bienes. La conveniencia de esta participación, que no sólo viene a acortar la solución que vendría de manos del Juez, se encuentra reforzada por la complejidad fáctica que en no pocas ocasiones encierran estos conflictos, su presentación a veces masiva y atomizada, y, como no la más pequeña, el alto costo que puede recaer en el inicio de un proceso civil en la solución de estos conflictos.

Como expresión institucionalizada del principio de confianza y buena fe en la organización del tráfico comercial, la participación activa del vecindario contribuye de manera especial a consolidar estos principios en el terreno del tráfico comercial.

²¹⁶ MARÍA LUISA DEL VALLE LÓPEZ: "La participación ciudadana en el Sistema Arbitral de Consumo." *XXI congreso... op.cit.* pág. 586

Como institución complementaria pero indispensable de la economía de mercado. La aspiración a la igualdad choca frontalmente con la instauración de un mercado sin ningún tipo de control. Vivir en una sociedad con mercado no será nunca igual a vivir en una sociedad de mercado. Beneficiosa la primera, injusta y distorsionadora la segunda. Las Asociaciones de Consumidores pueden ayudar a restablecer el equilibrio entre las posiciones desequilibradas que se generan en el mercado. La libertad formal de competencia que establece la propia ordenación legal, no es suficiente. Las Asociaciones de Consumidores y usuarios, que engarzan a través de los organismos arbitrales con el poder local, se constituyen en un cauce para la recuperación de las denominadas libertades *reales*.²¹⁷

h2) LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA ELABORACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES²¹⁸

Se trataría de dar una nueva dimensión a la participación del administrado a través de la aplicación de la legislación de consumidores y usuarios en relación a la regulación de los servicios públicos municipales.

Las Organizaciones de Consumidores y Usuarios pasarían a una situación activa de participación en la elaboración de las Ordenanzas, colaborando con la Administración y no limitándose su presencia a la prevista para los periodos de audiencia pública posteriores a la aprobación inicial de la Ordenanza.

Y todo ello en base a la relevancia constitucional que, como veíamos

²¹⁷ L. MORELL OCAÑA: "La participación de consumidores y usuarios...*op.cit.* págs.579-581

²¹⁸ I.N.FERNÁNDEZ-PACHECO, Secretario del Ayuntamiento de El Espinar (Segovia) desarrolló, en el marco del "XXI Congreso Iberoamericano...*op.cit.*...", una ponencia con el mismo nombre. De ella extraemos las principales conclusiones.

más arriba, se concede desde el número 2, del art.51 CE a las mencionadas organizaciones de consumidores y usuarios, muy por encima del resto del movimiento asociativo.

De esta importancia constitucional se va a hacer jústamente eco el art.20.1 de la LDCU que establece lo siguiente:

"Las Asociaciones de consumidores y usuarios se constituirán con arreglo a la Ley de Asociaciones y tendrán como finalidad la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios, bien sea con carácter general, bien en relación con productos o servicios determinados; podrán ser declaradas de utilidad pública, integrarse en agrupaciones y federaciones de idénticos fines, percibir ayudas y subvenciones, representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de los intereses generales de los consumidores y usuarios, y disfrutarán del beneficio de justicia gratuita en los casos a que se refiere el artículo 2º número 2. Su organización y funcionamiento serán democráticos"

Se trataría pues de una coparticipación en la defensa de los intereses generales, lo cual conlleva evidentemente una nueva interpretación no sólo del derecho de los consumidores y usuarios, sino de todo el derecho administrativo.²¹⁹

A)Una nueva cualificación del vecino: como usuario de los servicios municipales.

Constatábamos más arriba que, conforme al ESTATUTO DEL VECINO contenido sistemática, aunque no exhaustivamente, en el art.18 de la LRBRL, en su letra c), los vecinos tienen derecho a **"utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales..."** y en su letra g), a **"exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal**

²¹⁹I.N.FERNÁNDEZ-PACHECO:...*op.cit.* pág.620

propia de carácter obligatorio".

La LDCU eleva el rango del vecino, pues de mero administrado, con derecho a utilizar los servicios públicos o a exigir la prestación correspondiente, le convierte en administrador, por cuanto va a ser llamado, a través de sus organizaciones de consumidores y usuarios de los mismos servicios públicos municipales a configurar la ordenación administrativa del servicio, exigiendo que contenga los derechos básicos que contiene la propia LDCU, y que resumidamente se contienen en los siguientes: 1º)El de participar en el proceso de elaboración de la ordenanza del servicio. 2º)Protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud y a su seguridad.3º)Protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.4º)Indemnización frente a los daños y perjuicios que sufra ocasionados por el servicio público.5º)Derecho a la información, educación y divulgación sobre las características de los servicios públicos.6º)Protección jurídica y administrativa, frente a situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión que pudieran originarse en relación a la utilización del servicio público.

¿Qué entendemos por servicio público municipal?

La definición de servicio público municipal nos viene dada por la LRBRL en su art.85,1 al decimos:

"Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales".

Se trata pues de una concepción genérica de servicio público, en que se combinan las competencias municipales, a las que pormenorizadamente aludíamos en apartados anteriores de la tesis, y que se contienen básicamente enumeradas en el art.25 de la LRBRL, con las más genéricas derivadas de la obligación que se establece en el art. 2 en relación al desarrollo sectorial y la participación obligada en el mismo de los intereses locales, así como de

la cláusula amplia que prescribe la competencia del municipio en todas aquellas actividades que puedan servir a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, con la que se inicia el propio art.25 mencionado.

Establecido el concepto, hay que decir que a todos ellos es extensiva la LDCU, salvando la dificultad de que la propia Administración local se aplique a sí misma el procedimiento sancionador, previsto en la propia LDCU²²⁰. Por lo demás nada impide, el que en la utilización del servicio municipal de suministro de agua, o en el de protección civil, o en el de prestación de un servicio del area educativa dentro del plan de educación de adultos en un centro cívico, se lleve a cabo la defensa del vecino, en este caso, del usuario y consumidor, mediante la reclamación de su cumplimiento ante los tribunales, o mejor aún, mediante el sometimiento de la cuestión al régimen arbitral al que nos hemos referido con anterioridad, en evitación de los inconvenientes, tanto de tiempo como de otro género, que se derivarían del procedimiento contencioso-administrativo.²²¹

La participación en la reglamentación.

Frente a la situación real en que desgraciadamente, y dada la escasa publicidad que tienen los Boletines Oficiales de la Provincia, o de la Comunidad, para el caso de la de Madrid, además de las serias dificultades de información y formación técnico jurídica con que se encuentra el ciudadano de la zona sur, y que hace que el requisito de la publicación de una norma sea un hecho al que se siente totalmente ajeno, es un hecho que las Asociaciones vecinales, y entre ellas, las propias Asociaciones de

²²⁰ I.N.FERNANDEZ-PACHECO entiende que tal excepcionalidad podría obviarse en el caso de que fuese la Administración Autonómica la que detente las facultades sancionadoras en relación a la infracción concreta del servicio público. *op.cit.* pág.621

²²¹ I. N.FERNÁNDEZ-PACHECO:...*op.cit.* pág.621

Consumidores, (ACU),²²² si es que son citadas, lo son en el trámite de audiencia, es decir, entre la aprobación inicial y la definitiva ordenanza o reglamento que configura el servicio público.

Pues bien, el art. 22 de la LDCU establece:

"1. Las Asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios.

2. Será preceptiva su audiencia en los siguientes casos:

a) Reglamento de aplicación de esta Ley.

b) Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo.

c) Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado.

d) Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores y usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas.

e) Condiciones generales de los contratos de Empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio.

f) En los casos en que una Ley así lo establezca.

3. Las Asociaciones empresariales serán oídas en consulta en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a las materias que les afectan directamente.

Será preceptiva su audiencia en los supuestos contenidos en los apartados a), b), c y f) del apartado anterior.

4. Se entenderá cumplido dicho trámite preceptivo de audiencia cuando las Asociaciones citadas se encuentren representadas en los órganos colegiados que participen en la elaboración de la disposición. En los demás casos, la notificación o comunicación se dirigirá a la federación o agrupación empresarial correspondiente y al Consejo a que se refiere el número siguiente.

5. Como órgano de representación y consulta a nivel nacional, el Gobierno determinará la composición y funciones de un Consejo,

²²² El desaparecido art. 130 de la L.P.A. mandaba en su número 4 para que siempre que fuese posible **"y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de los intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer, en razonado informe en el término de diez días"**. Tal disposición estimaba, no obstante, la doctrina que era suficientemente atendida si se concedía la posibilidad en el trámite de audiencia.

integrado por representantes de las Asociaciones a que se refiere el artículo 20.

6.La Administración fomentará la colaboración entre organizaciones de consumidores y empresarios.

Dos puntos importantes nos quedan por determinar: En primer lugar, si la Administración local goza de la potestad reglamentaria²²³ para ordenar sus propios servicios municipales y cuales sean los límites de dicha potestad. Y en segundo lugar, si en el procedimiento de ordenación de sus propios servicios municipales los Ayuntamientos, como Administraciones Públicas, están también obligados a solicitar la audiencia de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, tal y como se prescribe en el art.22 de la LDCU transcrito.

Por lo que toca al primer punto la facultad de ordenación de los servicios públicos municipales viene determinada por el art.4 de la LRBRL que establece la potestad reglamentaria y de autoorganización como la primera de las que están investidas todas las Administraciones públicas de carácter territorial, en la esfera de sus competencias. Y ya hemos visto anteriormente, como los servicios públicos locales no son otra cosa sino aquellos que tienden a hacer efectivas las competencias locales.²²⁴

En cuanto a los límites de la potestad reglamentaria y de autoorganización no son otros sino el sometimiento al principio de legalidad y de jerarquía normativa, tal establecen los arts. 103 y 106 de nuestra Constitución. Asimismo, el art.84 de la LRBRL y dado que toda Reglamentación u Ordenanza de los Servicios municipales implica "intervenir en la actividad de los ciudadanos", esta intervención habrá de ajustarse en todo caso " a los principios de igualdad de trato, congruencia

²²³ Vide nota n°59

²²⁴ Art.85,1 LRBRL

con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual²²⁵)²²⁶

Abordamos ahora la vinculación que tengan las Administraciones locales en relación al cumplimiento de los requisitos establecidos por la LDCU.

La mayoría de las Ordenanzas y Reglamentos de servicios municipales no se tramitan teniendo en cuenta lo preceptuado por el art.22 de la LDCU: esto es, tras haber sido oídas las respectivas Asociaciones de Consumidores y Usuarios, registradas en la localidad.

Es verdad que el art.22 parece en principio únicamente dirigido a la elaboración de las disposiciones de carácter general, y por lo tanto afectaría únicamente a los Organos competentes para producirlos. Pero es claro que también hace referencia a las Ordenanzas y Reglamentos de los Servicios municipales por cuanto no se entendería que estuviesen excluidos estos servicios cuando están prestándose en régimen de monopolio, y a sus condiciones generales de prestación se está refiriendo concretamente el nº2 letra e) del art.22, cuando nos dice que será preceptiva la audiencia (en caso de que se aprueben las)... "e) Condiciones generales de los contratos de Empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio." siendo éste el caso de la Corporación local²²⁷

A mayor abundamiento, nos encontramos con que en el nº 2 del art.1 del R.D. 825/1990 de 22 de junio, que regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, y que se dictó con la finalidad, entre otras, de desarrollar el art.22 citado al procedimiento de elaboración de las Ordenanzas municipales

²²⁵ Art. 84,2 LRBRL

²²⁶ I. N. FERNÁNDEZ PACHECO: ...*op.ci.* pág.622

²²⁷ I. N. FERNANDEZ-PACHECO:...*op.cit.* pág.623

de servicios, establece que las Asociaciones de Consumidores de ámbito territorial inferior al nacional, podrán también acceder a los beneficios establecidos en la LDCU, y entre ellos ha de incluirse el de consulta y participación. El art.16.1 de dicho R.D. dispone asimismo que las ACU podrán representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, en lo referente a los derechos e intereses reconocidos en el art. 2 de la Ley, entre los que se encuentra precisamente el de consulta y el de participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afecten. Y por último igual derecho de participación se establece en su art.18 en relación a los procedimientos administrativos que afecten a los intereses generales de los consumidores.

De aquí que una muy importante Sentencia de 11 de septiembre de 1991 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo haya establecido que dicho Decreto (el 825/1990) "quiere garantizar en todo caso, la audiencia de consumidores y usuarios, prescribiendo que la Administración debe consultar al Consejo de Consumidores; pero no excluye, en los casos que proceda, a las ACU legalmente constituídas e inscritas en los libros de Registro correspondientes", quedando establecido con claridad que la audiencia no es exclusiva del Consejo de Consumidores y Usuarios, sino que ha de hacerse extensiva a todas las asociaciones en su ámbito correspondiente, y todo ello, en cumplimiento del art.105 de la Constitución española de 1978, en cuanto que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

2.3 EL DERECHO A PEDIR CONSULTA POPULAR

El art. 18,1 f L.R.B.R.L. establece:

"1. Son derechos y deberes de los vecinos:

...

f) **Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley."**

I.CONTENIDO DEL DERECHO

a) Naturaleza, origen, requisitos y elementos del derecho.

b) Clases de consultas.

c) La Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980.

a) Naturaleza, origen, requisitos y elementos del derecho.

La figura de la consulta popular tuvo ya vigencia en la Ley de 1.935.²²⁸

La regulación que del tema se lleva a cabo a partir de la Constitución es la siguiente:

El artículo 149,1,32 de la C.E. establece:

"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

...

32ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referendum"

Por otra parte, la Ley Orgánica de Referéndum 2/1980 de 18 de enero establece en su Disposición Adicional que:

"Las disposiciones de la presente ley no alcanzan en su regulación a las consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos relativas a asuntos relevantes de índole municipal, en sus respectivos territorios, de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización"

²²⁸ T.FONT Y LLOVET: "El Referendum local en España," *Autonomies.Revista catalana de Derecho Público*", 2-3 Barcelona, 1985

La doctrina viene definiendo al *referendum* como aquella institución que permite al cuerpo electoral decidir en última instancia si una determinada medida, traducida generalmente en un cuerpo o instrumento normativo, ha de entrar o no en vigor.²²⁹

Se trataría, pues, no de participar en la elaboración de la norma, como veíamos que era el procedimiento participatorio previsto para la normativa sobre consumo, cualquiera que fuese el nivel o instancia previsto. Antes bien, se trata de permitir o de impedir que una determinada medida preelaborada prospere y tenga eficacia.

Su origen en la actualidad se intenta vislumbrar en los cantones suizos, donde los delegados no llevaban adelante los acuerdos adoptados, salvo que previamente fuesen ratificados refrendariamente,²³⁰ pues no en vano se ha querido ver cierta vinculación del origen ginebrino de Rousseau con el sentido democrático y racionalista que inspiró posteriormente a la institución.

En nuestros días se requieren los siguientes elementos para reconocer la existencia de "referendum":

- Órgano legislativo o administrativo con capacidad para dictar disposiciones de carácter general.

- Preexistencia de texto normativo, adoptado por dicho órgano.

- Pronunciamiento favorable o desfavorable del cuerpo electoral sobre el texto normativo mencionado. Este sólo entrará en vigor si el voto ha sido positivo.

²²⁹ GARCIA PELAYO, PEREZ SERRANO, ALVAREZ CONDE, LOEWENSTEIN son algunos entre otros.

²³⁰ Ponencia de L. GARCÍA HERNANDEZ y E. SANJUAN DE LA FUENTE: "Consultas populares y participación ciudadana" en "Informe sobre el gobierno local...op.cit.págs. 403-419

Si el pronunciamiento del electorado no tuviera como objeto una norma preestablecida, sino la posibilidad de dilucidar si una persona debe continuar vinculada a un puesto de responsabilidad política, nos encontraríamos con lo que algún sector de la doctrina denomina *plebiscito*.²³¹

Por último, si el "referendum" no tiene como objeto una norma sino cualquier otro tipo de pregunta es clasificado también por este mismo sector de la doctrina como "referendum facultativo". Con ello se alejan de la tesis clásica que vinculaba el concepto "referendum" a la pregunta condicionante en relación a una norma, y se acercan a la terminología constitucional que la vincula a cualquier tipo de consulta popular, tenga como objeto o no la aprobación de una norma.

b)Clases de consultas.

Según nuestra Carta Magna en efecto nos encontraríamos con dos tipos de consultas :

a)Consultas populares con efecto normativo:

En este caso se encuentran las previstas en los apartados 3 y 5 del art.151 CE para la elaboración de los Estatutos de Autonomía. El de reforma de los Estatutos, establecido en el art.152,2. Y, finalmente, el referendum para la Reforma Constitucional, que a su vez se establece atendiendo a dos modalidades, según afecte el referendum al título preliminar, al Capítulo 2º de la Sección 1ª del Título I (derechos y libertades fundamentales) o al Título II (Forma de la Jefatura del Estado) o la reforma tenga carácter total, en cuyo caso el referendum es preceptivo y su carácter vinculante(art.168,3); o que no afecte a los contenidos anteriormente expresados en cuyo caso, el referendum es facultativo para diputados o senadores, pero que deja de ser facultativo, pasando a ser preceptivo y vinculante una vez ejercida la

²³¹ LOPEZ GUERRA, DE ESTEBAN

petición por parte de éstos (una décima parte de cualquiera de las cámaras)(art.167,3 CE)

b)Consultas populares sin efecto normativo inmediato.

Reviste a su vez dos modalidades:

De carácter preceptivo y vinculante:

Art.151,1 CE: Iniciativa autonómica cualificada

D.T.4:Previsiones acerca de la incorporación de Navarra al País Vasco

A este tipo de consultas populares de carácter potestativo y sin carácter normativo se refiere el art.92 CE cuando establece:

"1.Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.

2.El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una Ley Orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución".

En relación a este artículo son de destacar los siguientes aspectos:

a)Son consultas populares, sin aspecto normativo, que se vinculan a decisiones políticas. Su resultado carece de fuerza vinculante, ya que expresamente se configuran como "referendums consultivos".

b)Son consultas de ámbito nacional, como se desprende claramente del sujeto de la iniciativa: Presidente de Gobierno,;y de los destinatarios de la misma: todos los ciudadanos.²³²

c)Otras previsiones constitucionales

Se desprenden de la competencia del artículo 149.1.32, ya que dicha competencia exclusiva que pone en manos del gobierno la facultad de

²³² L.GARCÍA Y E.SANJUAN, "Consultas...op.cit.pág.409

autorizar consultas populares no puede estar referida a los supuestos de consulta popular preceptiva transcritos, en los que la autorización resultaría inexacta, ni tampoco a los supuestos contemplados en el artículo 92, cuyas características acabamos de reseñar, puesto que resultaría redundante el art. 149.1.32

Por lo tanto, tal autorización cobra efectividad si se está refiriendo a otros niveles estatales inferiores, que forzosamente han de contar con la autorización previa del Gobierno de la Nación.

c)La Disposición Adicional de la Ley Orgánica 2/1980 y el art.71 de la LRBRL

En desarrollo de las previsiones constitucionales se aprueba la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero. En ella se encuentran reguladas las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo excluidas en su Disposición adicional, como hemos podido ver en la redacción del artículo anteriormente efectuada las "consultas populares que puedan celebrarse por los Ayuntamientos, relativas a asuntos relevantes de índole municipal en sus respectivos territorios de acuerdo con la legislación de Régimen Local y a salvo, en todo caso, la competencia exclusiva del Estado para su autorización"

La citada disposición adicional, pues, inicia ya, con una serie de condicionantes, las características reguladoras, que después desarrollará la LRBRL.

Estos condicionantes de las consultas populares a nivel municipal son los siguientes:

a)Son consultas cuyo ámbito no puede extenderse a ámbitos supramunicipales. La doctrina tiene ante sí una interrogante sobre la posibilidad constitucional de preguntas que excedieran de dicho ámbito y

que, por lo que se refiere al ámbito de circunscripción sociológico al que se ciñe nuestra tesis tendría una gran virtualidad y sentido si la respuesta fuese de tipo positivo, dados los muchos intereses comunes que entre sí gestionan los municipios de áreas metropolitanas.

b) Al ser la regulación de estas consultas instrumentada mediante ley ordinaria, claramente se desprende su naturaleza diferenciada en relación a las que, en virtud del precepto constitucional, lo han de ser mediante ley orgánica.

c) Por último, se trata de preguntas sobre cuestiones de carácter relevante. Quedan pues excluidas del ámbito de la consulta aquellas cuestiones que no tengan tal carácter, pudiendo, sin embargo, establecerse para estos casos, otro tipo de consultas, que estudiaremos más adelante.

En virtud de lo anterior, la L.R.B.R.L. en su art.71 establece:

"De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo, por mayoría absoluta del Pleno, y autorización del Gobierno de la Nación, podrá someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local"

Este precepto ha de ponerse en conexión necesaria con el art.69,2 de la propia Ley en el cual se establece que cualquier procedimiento de participación ciudadana, y el de "referendum" lo es, no podrá en ningún caso "menoscabar las facultades de decisión que corresponda a los órganos representativos regulados por Ley".

Una vez más, como nos dice Morell, aparece el talante con que el legislador ha abordado las funciones y el reparto entre el grupo político, la burocracia y el vecindario. "Cada uno ha sido acantonado por el legislador en un ámbito peculiar de funciones, sin posibilidad de que los otros estratos

funcionen como vasos comunicantes"²³³

En relación a lo establecido en el art.71 se desprenden las siguientes características:

a)ámbito: exclusivamente municipal.

b)elemento material: asuntos de competencia municipal. Ello implica, no sólo las materias comprendidas en los artículos 25 y 26, o de aquellas otras que en virtud de la legislación sectorial le hayan sido confiadas a los Ayuntamientos, sino todas aquellas que se relacionen con "actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente", en virtud del art.28.

c)elementos formales: Son varios:

-Acuerdo plenario por mayoría absoluta. Es asimismo el Pleno el que determina la estructura de la pregunta.

-Autorización del gobierno de la Nación para poder efectuar el acuerdo adoptado por el Pleno.

-Cumplidos los trámites anteriores, convocatoria del Alcalde.

Como hemos podido apreciar, el art. 71 LRBRL remite a la legislación del Estado y a la Autonómica, para el caso de que la Comunidad Autónoma ostente las competencias en la materia y las haya ejercitado. En la actualidad tan sólo cuatro Comunidades Autónomas (Cataluña, C.Valenciana, Canarias y Andalucía) han ejercitado dicha competencia.

Rige en las restantes Comunidades, con carácter supletorio, en virtud del art.149.3 CE.la legislación estatal sobre la materia.

²³³L.MORELL OCAÑA "La participacion de consumidores *op.cit.*
págs.569-579

II RELACION DEL DERECHO CON EL DERECHO DE PARTICIPACION.

Dicho lo anterior hay que decir que la institución se configura como una institución excepcional en relación al ejercicio del derecho de participación.

No sólo por el alto coste que comporta, sino por los inconvenientes, ("efectos perversos" les llaman algunos autores,) que encierra en relación al mismo y que sintetizamos a continuación.

a) No favorecer en el ciudadano una sensación de auténtica participación. Un ciudadano medianamente inteligente no se encontraría nunca satisfecho con un mero "sí" o "no" a la propuesta participatoria de su Ayuntamiento.

b) No ser elemento idóneo para que el gobierno municipal perciba nítidamente el sentir ciudadano. Por lo dicho anteriormente.

c) En la práctica se configura con efecto vinculado. Es decir, jurídicamente no es lo que políticamente va a terminar siéndolo. Y esta disociación desafortunada entre lo jurídico y lo político no deja de tener efectos negativos. Este efecto se hubiese soslayado de no existir el acantonamiento del que hablaba Morell entre los órganos políticos, la burocracia y el vecindario.

d) Riesgo de convertirse en plebiscito sobre el equipo municipal de gobierno. Los efectos sociológicos de la consulta serían éstos si su resultado fuese el opuesto a la decisión que previamente hubiese podido adoptar el Ayuntamiento.

e) Favorecer el individualismo insolidario.

f) Riesgo de que los gobiernos municipales hagan cesación de sus responsabilidades.

g) Posible colisión entre el acto administrativo dictado en virtud de

la resolución de la consulta y la sumisión que toda actuación municipal ha de guardar en relación al poder judicial. Los efectos serían traumáticos en este caso, y mucho más nocivos que la sensación participatoria derivada de la propia consulta.

h) Sensación de deslegitimación en el ciudadano para aquellas decisiones que no hayan sido precedidas o sometidas a consulta.

i) ataque mediante el referendum a decisiones adoptadas por otras Administraciones Públicas en virtud de sus legítimas competencias.

j) Utilización en perjuicio de legítimos intereses de terceros.²³⁴

Dados los inconvenientes apuntados, parecen tener los mismos efectos positivos, sin albergar los negativos el sistema de consultas a través de ENCUESTAS a la población. Por su falta de formalismo. No ser un instrumento tan costoso. Permitir conocer con mayor exactitud la opinión de la población. Evitar los riesgos de crispación social. No convertirse en un plebiscito potencial del equipo municipal de gobierno y, al propio tiempo, evitar que éste haga cesación de sus responsabilidades.

Evidentemente la utilización del sistema de ENCUESTAS, si se quieren conseguir los resultados positivos a los que nos referimos, plantean asimismo toda una serie de exigencias de rigor en su planteamiento y posterior realización que no son tan fáciles de eludir.

DERECHOS PRESTACIONALES.

3.1 DERECHO A UTILIZAR LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y A EXIGIR LA PRESTACION Y EL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO

El art.18.1.c)y g) establece:

"Son derechos y deberes de los vecinos:

...

²³⁴L.GARCÍA Y E.SANJUAN, "Consultas...*op.cit.* págs.415-417

c) Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables"

...

g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia, de carácter obligatorio.

I CONTENIDO DEL DERECHO

No son apartados que consagren ningún derecho explícito de participación activa de los ciudadanos en la cosa pública, ya que se está refiriendo a la universalidad con que los ciudadanos tienen derecho al disfrute de los servicios públicos.

En este sentido, cabría lamentar lo criticable que resulta encuadrar este derecho complejo circunscrito tan sólo a los vecinos, a los españoles menores emancipados y residentes, y a los extranjeros domiciliados, mayores de edad, quedando fuera, de acuerdo con una interpretación estricta, los simples domiciliados y los transeúntes.

Los servicios públicos, como ya vimos en apartados anteriores, configuran un gran área de participación de los ciudadanos en cuanto se refiere a la organización, gestión y control de los mismos.

La "garantía institucional" establecida en nuestra Constitución ha de tener en todo caso su concreción competencial de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario.

Los servicios públicos, como sabemos, no hacen sino traducir el nivel de competencias de una Administración concreta. En nuestro caso, de la Administración local.

Pues bien, de acuerdo con la LRBRL, en su art.25.

"1.El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal

2.El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2."

Este último artículo 2 al que remite el art.25 establece lo siguiente:

"1. Para la efectividad de la autonomía garantizada

constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos.

2.Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen."

Estos dos últimos artículos, sobre todo el 25, y también el 26, en lo que éste incide en el ámbito de las competencias municipales, no explicitan directamente el contenido de un derecho a la participación vecinal, pero, si se conectan con el art.18.1.g),y tanto desde un punto de vista jurídico, como desde un punto de vista político-administrativo, están en la base de múltiples cauces de participación.

RELACION DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

a)Desde un punto de vista jurídico.

b)Desde un punto de vista político-administrativo

a)Desde un punto de vista jurídico:

Nos encontramos con lo que Kelsen denomina "un derecho subjetivo como poder jurídico". Para el filósofo del Derecho el sujeto puede actuar la norma planteando su derecho frente al órgano que está obligado a actuarla, en este caso, la jurisdicción contencioso administrativa.²³⁵

²³⁵ Al respecto, nos dirá:"Frente a la teoría del interés, encontramos en la jurisprudencia tradicional, la denominada teoría de la voluntad, según la cual el derecho subjetivo es un

Se trata por tanto de un derecho ejercitable ante los Tribunales. Encuentra sin embargo las limitaciones inherentes a aquellas situaciones de imposibilidad o carencia financiera para que la Administración haga efectivas sus obligaciones. Pero ello no hará decaer el derecho subjetivo, ni por tanto el reconocimiento jurídico para participar en la aplicación de la normativa.

Sosa Wagner y T.Quintana Lopez coinciden en la necesidad que se abre para la jurisdicción contenciosa de que las Sentencias de los Tribunales sirvan para dar satisfacción a las pretensiones de los actores.²³⁶

b)Desde un punto de vista político-administrativo:

Se abre un amplio campo de posibilidades para el ejercicio del derecho a la participación en cuyo ejercicio confluyen además el ejercicio de otros derechos, tales como el de asociación, de reunión y de manifestación.

poder volitivo otorgado por el orden jurídico a un individuo. Aparece, cuando entre las condiciones constituyentes de la sanción de una obligación jurídica se encuentra una acción dirigida al órgano de aplicación en forma de una demanda o querella, para obtener la ejecución de esa sanción, acción iniciada por el individuo en cuyo respecto existe la obligación.

Entonces, ese órgano sólo podrá aplicar la norma jurídica general que corresponde...si se presenta un pedido en ese sentido por parte del individuo facultado..." HANS Kelsen: "*Teoría pura...* op.cit ..págs. 146-147

²³⁶ Nos dirá SOSA WAGNER: "La novedad del precepto plantea un importante reto a nuestro orden contencioso, ya que sus Sentencias deben ser instrumentos adecuados para satisfacer esas pretensiones, lo que dependerá de que se siga avanzando en la línea, ya marcada actualmente, en materia de ejecución de sentencias contencioso-administrativas" J.SOSA WAGNER: "*La gestión de los servicios*", Madrid, 1989

T.QUINTANA LÓPEZ: "*El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*" Edit.Cívitas, 1987

El que las leyes establezcan unas competencias y el que estas no se ejerciten mediante la institucionalización de los correspondientes servicios para la satisfacción de los derechos reconocidos legítima en una sociedad democrática para ejercer, dentro del respeto al ordenamiento, a la acción ciudadana tendente a lograr su implantación.

No queremos con ello establecer un tipo de Ayuntamiento aislado, y en el que se vivieran las necesidades propias sin insertarlas en el conjunto del Estado de Derecho, Democrático y Social, y por lo tanto, integradas en un proceso jerarquizado de medios y fines. De aquí que la dinámica democrática de la participación a nivel local encuentra su propio techo en los acuerdos y resoluciones que se materializan dentro de sus propias instituciones, las cuales, a su vez, se insertan en ordenamientos jurídicos superiores.²³⁷

El verdadero proceso de participación sólo se da -según los técnicos en sociología de la participación- cuando se ligan los tres momentos básicos

²³⁷ La Exposición de Motivos de la LRBRL ya es sensible a esta integración cuando nos advierte que "la realidad social, tecnológica y económica ha roto definitivamente las situaciones singulares de relativo aislamiento y hoy la sociedad se nos muestra como un todo continuo donde la distancia, antes factor explicativo de supuestas autarquías, ha sido vencida por los medios de transporte, por las ondas y por la dependencia de un mercado único a nivel nacional a su vez ya íntimamente relacionado con la realidad internacional".

Y sin embargo, esa globalización de las relaciones no impide "la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también, desde luego, una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local".

Y las palabras con que se cierra la mencionada Exposición de Motivos son un compendio de la filosofía jurídica que ha de animar no sólo al ordenamiento sino al propio ejercicio del derecho de participación vecinal insito en el mismo, pues, como se nos dice: "más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incommunicados, y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquella en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución de poder..."

que citamos a continuación: la negociación, la decisión consensuada, y/o, por último, la propia gestión, bien en solitario, bien en colaboración con la Administración. No quiere decirse que forzosamente los dos primeros momentos hayan de culminar con el tercero para que se dé el proceso participativo: Los dos primeros, parecen, sin embargo, del todo punto imprescindibles.

Pues bien. El momento de la negociación puede surgir y de hecho surge, a partir del ejercicio por el vecino, individual o asociadamente, del derecho contemplado en el artículo 18, 1, g) que estamos comentando.

Los vecinos tienen derecho a exigir.

Lo que implica que éste derecho se tiene que ver de alguna manera correspondido como derecho reflejo por una obligación de la Corporación municipal.

Esta obligación puede derivar, o en una sistemática negación de la reivindicación (lo que sería tanto así como el incumplimiento de la obligación corporativa con la consiguiente frustración del derecho) o, por contra, en una acogida y aceptación de toda reivindicación que los vecinos realicen (planteamiento que llevaría al absurdo en una gestión limitada por varios condicionantes cuales son los de los recursos, el tiempo, la visión global del interés local, etc. etc.). Ante estas dos opciones, la Corporación no tiene otra alternativa sino la de la negociación.

Y entonces es cuando se puede decir que la reivindicación forma parte del derecho de participación. No queremos decir que reivindicar no sea ya un inicio en el ejercicio del derecho. Pero pensamos que en la medida en que dicha reivindicación introduce en un proceso de negociación en la misma medida el ciudadano va a participar en todo el proceso resolutorio de la necesidad o reivindicación planteada. Negociación que, como es lógico

requiere de unos interlocutores válidos. Reivindicación que se realiza con el ánimo de la transacción. Y que acepta el hecho de la participación como válido y que se asume como factor determinante y positivo en el desenvolvimiento y transformación gradual de la realidad. Reivindicación que se aleja pues de las metas imposibles. O que en el proceso de negociación admite aquellos planteamientos minorativos que vienen impuestos por los medios que la técnica ofrece en cada momento y lugar.

Y sin embargo, hay que decir que no siempre los miembros de las Corporaciones locales han considerado el ejercicio de la reivindicación como factor fundamental en el contenido del derecho de participación.

Es evidente que la información puede haber planteado un elenco de problemas a resolver a partir de la propia decisión política del equipo de Gobierno municipal y de los análisis que provienen de la Administración.

A partir de esta enumeración de problemas, a veces, suele plantearse la consulta. Otras, tampoco ha tenido otro refrendo esta enumeración de problemas a resolver que la legitimación proveniente de las urnas a la hora de votar no sólo los candidatos de una lista sino también los programas.

Quizás sea este hecho el que hace que los políticos se sientan desarmados ante el hecho de la reivindicación. Es muy probable que, desde una contemplación o análisis unilateral o lineal de su futura gestión, no hayan tenido en cuenta a la hora de la planificación sino aquellos objetivos políticos sectoriales que vienen transcritos en las líneas del programa partidario por el que se presentaron al electorado, sin la flexibilidad que exigen en cada momento para su aplicación o la perspectiva siempre abierta a posibles indicaciones de ese mismo electorado, ya en tareas de aplicación del propio programa.

Y naturalmente, no sólo constituye un craso despiste político en el contexto de democracia avanzada en que nos sitúa nuestra Constitución sino

la frustración jurídica más flagrante del artículo 23 de la misma, entre otros, y, por lo que se refiere al ámbito local, del artículo 18,1,g) que comentamos.

Las raíces sin embargo de tal actitud de desasosiego político pueden provenir de otras circunstancias de sociología política mucho más profundas.

En relación al derecho de participación es evidente que es un derecho que en la medida en que se ejercita, y por cuantos más se ejercite, reduce el ámbito de discrecionalidad y/o arbitrio del ejercicio político por parte del representante de la voluntad popular.

Es también algo muy generalizado el pensar que los únicos que tienen derecho a la discrepancia o a la "reivindicación" son los miembros de los grupos representantes de los partidos de la oposición política. Ante ellos, puede darse también cierta actitud de resistencia, pero se suelen tener más claro en nuestros equipos de Gobierno que la transacción da mucho mejores resultados políticos a corto plazo, ante la perspectiva siempre presente del evento electoral.

El ejercicio del derecho de reivindicación, espontánea u organizada, (Asociaciones de Vecinos, Movimiento vecinal, etc.) no es tan fácil en principio de atender como pudiera serlo el ejercicio del mismo derecho ejercido por el grupo político opositor, que suele definitivamente resolverse, positiva o negativamente, a mano alzada, en un acto plenario, debiendo el grupo político opositor resignarse, caso de haber sido negativa la respuesta, a seguir ejerciendo de oposición en tantos y tantos otros asuntos como pueden derivarse de una gestión municipal.

Y sin embargo, es a través del ejercicio de la reivindicación vecinal a secas, tal y cual queda consagrada en el artículo 18,1 g) a través del cual el pueblo, la asociación, el barrio, el sujeto afectado en cuestión tiene derecho a disfrutar del ejercicio pedagógico en este caso del derecho político de participación. Pedagógico decimos, por cuanto por sí sólo, y sin merma de los resultados directos que se pretenden, puede generarse un proceso de

articulación social participativa y democrática más intensa, y además, de más largo alcance, por descontado, que el objetivo concreto que se persigue, al tiempo que puede ayudar a descubrir toda la riqueza pluralista (ajena o no identificada necesariamente con la lucha partidista sin que signifique negar la vigencia interna de los propios partidos) que encierran en sí los procesos sociales.

Por otra parte, esta pedagogía de la participación implica sedimentar, a partir, de la frustración, la reivindicación y la propia transacción negociadora, un sentimiento íntimo de integración que nace del avance logrado en común.

DERECHOS PROCEDIMENTALES

4.1.DERECHO A SER INFORMADOS.

El artículo 18 de la LRBRL en su número 1, apartado e) establece:

"1. Son derechos y deberes de los vecinos:

...

e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución"

De igual modo, el art.70,3 de la misma Ley desarrolla este derecho, planteando en relación a la segunda parte del mismo artículo la posibilidad de obtener copias y certificaciones de todo lo relacionado con los expedientes y documentación municipal.²³⁸

I. CONTENIDO DEL DERECHO

Este derecho tiene como titular, en el art.18, al vecino o vecinos que,

²³⁸ "Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes,..." (70,3 LRBRL)

se dirigen a la Administración local en relación a cualquiera de los expedientes en que esté entendiendo la misma.²³⁹La novedad del precepto consiste en vincular el "interés directo" a la condición de vecino, y para *cualquier* asunto municipal, ya que las solicitudes pueden dirigirse "en relación a todos los expedientes".²⁴⁰Ambos artículos (18,1,e y 70,3) nos remiten al derecho establecido en el art.105 de la Constitución.

El desarrollo del derecho a la información encuentra en la LRBRL, LRJAP y PAC, y el ROF múltiples manifestaciones. Vamos a analizar aquellas que consideramos más determinantes de cara al ejercicio del derecho de participación. Distinguimos los siguientes apartados:

a)Información acerca de los expedientes municipales y obtención de copias documentales.

b)Identificación de autoridades y del personal bajo su dependencia relacionados con el procedimiento.

c)Motivación de los actos administrativos.

d)Derecho de acceso a los archivos y registros.

e)Las Oficinas de Información.

f)El asesoramiento y la orientación.

g)La información pública y el trámite de audiencia.

h)Los Plenos y su publicidad.

a)Información acerca de los expedientes municipales y obtención de copias documentales.

En íntima relación con el art.18,e se encuentran algunos apartados del art.35,, concretamente los apartados a),b) y c) de la Ley de Régimen Jurídico

²³⁹ J.M.CASTELLS ARTECHE:"El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública",*RUAP*,10,1985

²⁴⁰ "Comentarios al Reglamento...op.cit pág.1115

de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (30/1992 de 26 de noviembre) nos dicen:

"Artículo 35. Derechos de los ciudadanos

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos

b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento...

La expresión "ciudadanos" en este caso no puede dar lugar a equívocos, pues, como señala Ballesteros Fernandez "el ciudadano que contempla el art.35 es aquel que se relaciona con las Administraciones Públicas" y salvo contados casos, al ciudadano que es parte en un procedimiento.²⁴¹

Qué entienda la LRJAP y PAC por "interesado" viene descrito en el art.31 de la misma. En substancia, nada ha cambiado en relación al art. 23 de la LPA de 1958, salvo, como nos dice el prof.DE ASÍS ROIG en lo que se refiere al reconocimiento de la condición de interesados a las Organizaciones titulares de intereses colectivos y a las personas cuyos intereses colectivos pudieran quedar afectados en el procedimiento.²⁴².Entiendo que no es sino la apertura del procedimiento

²⁴¹ BALLESTEROS FERNANDEZ: "Manual..."op.cit. pág.215

²⁴² Según DE ASÍS ROIG:"Dicho nuevo régimen estaría compuesto por dos niveles de protección: 1.Organizaciones titulares de intereses colectivos a los que la Ley reconozca tal **carácter**, las cuales pueden iniciar el procedimiento (art.31.1 a) de la Ley) y son parte necesaria en el procedimiento, precisamente derivado del otorgamiento por la Ley de dicha representación de intereses sociales, económicos o, con mayor amplitud, de intereses colectivos. **2.Personas cuyos intereses colectivos pudieran resultar afectados en el procedimiento**, cuya participación precisa de la comparecencia en el procedimiento una vez iniciado,

administrativo al ejercicio de los derechos fundamentales de asociación y participación reconocidos en nuestra CE, y por otra parte, el art.18, 1,e), al reconocer la condición de interesado/a vinculada a la vecindad administrativa potencia el derecho reconocido en el art.35 de la L. 38/1992 en cuanto se refiere al derecho de los vecinos y de sus asociaciones, quedando, en virtud del mismo art.35, la Administración Local abierta para responder a los derechos de información que se planteen en relación a expedientes y procedimientos en que puedan ser partes interesadas los no vecinos.

En relación al apartado a) del art.35, la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958 ya incluía en su art.82 el derecho a obtener información en relación al estado de tramitación del procedimiento. Sin embargo, el derecho a obtener copias no constituía un derecho con carácter general. El art.63,1 se limitaba a reconocer la facultad de los interesados a "*solicitar*" copia certificada, en tanto en el apartado 2 del mismo artículo estas copias únicamente podían estar referidas a los actos que hubieran sido notificados. La nueva Ley, pues, elimina todas las limitaciones.²⁴³

Naturalmente que el derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten a la Administración, se ha de entender siempre que sean aportada por el interesado, junto con el original, pudiendo obtener desglose de los originales, previa diligencia de cotejo con las copias que queden en el expediente, y a salvo los supuestos en que se imponga legalmente que los originales deban obrar en el expediente.

y que, en consecuencia, no tienen por qué ser notificados de la apertura y tramitación de un expediente. (art.31.1 c) en relación con el art. 34 de la Ley). (El texto en **negrita** procede del autor). A. DE ASÍS ROIG, en "Disposiciones generales sobre los Procedimientos Administrativos" en "*Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*"; Dirección General de la Función Pública. Consejería de Hacienda. Comunidad de Madrid, 1993; pág.196

²⁴³ A.SANTAMARIA PASTOR: "*Los derechos...op.cit.* pág.86

Los artículos 170 y 171 del ROF desarrollan este último derecho en el ámbito local, así como el 180 el derecho de verificación, y el art.204 el derecho a obtener certificaciones de los actos, resoluciones y acuerdos y de los libros y documentos existentes en las distintas dependencias municipales.

b) Identificación de las autoridades y del personal bajo su dependencia relacionados con el procedimiento

"Artículo 35. Derechos de los ciudadanos

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:...

... **b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.**

Auténtica novedad para nuestro Derecho Administrativo ha supuesto el derecho establecido en el segundo de los apartados, esto es, el derecho a identificar a los titulares de los órganos administrativos.

Según la Exposición de Motivos, tal derecho quiere romper con la opacidad (yo añadiría que además con una especie de solidaridad corporativa funcionarial mal entendida) que ha caracterizado tradicionalmente a la Administración Pública. Es una consecuencia directa del Plan de Modernización de 3 de febrero de 1993 que lo desarrolla, exigiendo la identificación telefónica, el distintivo personal, el rótulo de despacho, el rótulo de mesa, etc.

Hay que advertir que tal derecho no hace referencia, como nos indica Santamaría, a ningún tipo de técnica conocida de relaciones públicas que sitúa en el primer momento de contacto entre la empresa y su cliente la información acerca del nombre y apellidos del empleado de aquella que lleva

a cabo el contacto. Se trata de facilitar al interesado los datos que le hagan posible establecer, si ha ello viese que ha lugar, la oportuna exigencia de responsabilidad, para caso de incumplimiento por el funcionario de sus deberes legales.²⁴⁴

c) Motivación de los actos administrativos.

Estrechamente relacionado con el derecho anterior, se encuentra la exigencia planteada por los arts.54 y 89.3 LRJ y PAC de motivación de los actos que limiten derechos subjetivos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos, los acuerdos de suspensión de actos, los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, o de ampliación de plazos, y los que se dicten en ejercicio de potestades discrecionales, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho.

La Jurisprudencia del T.S. sin embargo ha establecido que la motivación ha de entenderse en el sentido de "patentizar sustancialmente el juicio administrativo, de forma tal que el interesado comprenda el por qué la decisión administrativa se orienta de una determinada manera, y, sin indenfensión alguna, que de existir sería la que haría anulable el acto, conforme al art.48 LPA , pueda impugnar lo que le perjudique"(STS 18 de abril de 1989 RA 3122)²⁴⁵

d) Derecho de acceso a los archivos y registros.

Como ya indicábamos, el art.105 CE, aludido por el art.18.1.e)de la

²⁴⁴SANTAMARÍA PASTOR: "*Los derechos y deberes de los ciudadanos*", "*Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*"; Dirección General de la Función Pública. Consejería de Hacienda .Comunidad de Madrid,1993 *op.cit.*pág.87

²⁴⁵A.BALLESTEROS: "*Manual...op.cit.* pág.218

LRBRL, en su apartado b), también establece el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros.

De igual modo, el mencionado art.70,3 de la L.R.B.R.L. desarrolla este derecho, refiriéndose asimismo al artículo 105. Nos dice:

"Todos los ciudadanos tienen derecho... a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art.105.b) CE. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada"

Ha sido la ya mencionada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, (Ley 30/1992 de 26 de noviembre) en su art.37, la que ha llevado a cabo el desarrollo del art.105.b) CE. En relación al mencionado artículo nos encontramos una enumeración prolija de cautelas y elementos prudenciales, algunos de los cuales desbordan, a juicio de Santamaría Pastor las propias previsiones constitucionales.²⁴⁶

De este artículo 37 de la Ley 30/1992 vamos a traer a colación aquellos aspectos normativos que pueden incidir de algún modo en el ejercicio del derecho de participación político-administrativa, dejando aquellos otros contenidos más relacionados con la titularidad y el ejercicio de derechos subjetivos.

Tomemos como primer objeto de nuestro análisis el apartado 4 del mencionado artículo:

"El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando

²⁴⁶ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: "Los derechos y deberes de los ciudadanos", en *"Comentarios a la Ley... op.cit.pág.91"*

así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada."

En los apartados anteriores, se ha estado refiriendo el artículo al derecho que tienen los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que fuese la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.(37,1)Se reserva el acceso a los datos referentes a la intimidad de las personas a que sean solicitados por las mismas, y el derecho asimismo a exigir que se rectifiquen aquellos que figurasen incompletos o inexactos, salvo que, por el transcurso del tiempo, y según los plazos máximos establecidos al respecto para los distintos procedimientos, éstos hubiesen caducado(37,2)Se establece asimismo el acceso a los documentos de carácter nominativo y que no contengan datos referidos a la intimidad de las personas o tengan carácter sancionador o disciplinario, cuando puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos, tanto por sus titulares como por terceros que acrediten interés legítimo y directo(37,4)

En este contexto, nos parece importante subrayar el desbordamiento discrecional del apartado 4 transcrito literalmente.²⁴⁷

²⁴⁷ Nos dice SANTAMARÍA PASTOR: "Dejando a un lado el tercero de estos supuestos (cuya corrección o no dependerá de la fundamentación que posea la exclusión en cada caso), parece difícil admitir la corrección constitucional de los dos primeros, pese a su aparente lógica. Sin duda el interés público y los de terceros son dignos de protección; pero es jurídicamente inviable conferirles una eficacia prevalente sobre el derecho de acceso, por la elemental razón de que éste posee una cobertura constitucional y no, en cambio, los intereses antes citados. Tall prevalencia, -y por tanto, la constitucionalidad de estos supuestos- sólo podría admitirse en los casos en que el interés público y los intereses de terceros tuviesen, a su vez, en cada hipótesis, una cobertura constitucional de mayor valor a la que resulta del artículo 105 b): por ejemplo, la protección de la infancia o de la libertad de empresa" A. SANTAMARÍA PASTOR: "Los derechos y deberes de...op.cit.pág.92

En el apartado 6 letra f) del art.37 mencionado se establece que:

"Se regirán por sus disposiciones específicas...

f)El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputados de las Cortes Generales, Senador,miembro de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma o de una Corporación Local"

Tal regulación específica a la que remite el apartado , nos la encontramos regulada en el ámbito local de una manera genérica, esto es, afectando a todos los ciudadanos, y no limitada por tanto a los miembros corporativos, como hemos podido apreciar en el art. 70,3 de la LRBRL, transcrito anteriormente y que se encuadra en el Cap.IV del Título V, dedicado a la **"Información y participación ciudadanas"**. En él se establece que:

"Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada".

Resumiendo, en este artículo se establecen dos derechos netamente

En relación a las materias cuya denegación responde a una fundamentación legal, nos parece oportuno traer a colación las siguientes leyes: C.E. art.18.3, en relación a "las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial". Ley 9/1968 de 5 de Abril, modificada por Ley 48/1978 de 7 de octubre, sobre secretos oficiales. Ley 12/1989 de 9 de mayo, sobre Función Pública Estadística. Art.17,1 de la LRBRL en la que se protegen los datos contenidos en el Padrón Municipal. Art.41.2 de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de Junio del Régimen Electoral General. Art.111 de la Ley General Tributaria ; Ley 14/1986 de 25 de abril, General de Sanidad; Ley Orgánica 5/1992 de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, desarrollando la garantía constitucional del art.18.4 CE, así como el Convenio Europeo de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

diferenciados.

1º)El de **"todos los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Coporaciones locales"**.

2º)El derecho de **"todos los ciudadanos...a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art.105,letra b de la Constitución."**²⁴⁸

El desarrollo del derecho de acceso a la documentación de los miembros de las Corporaciones Locales, se lleva a efecto en los arts.14 a 16 del ROF. Es una regulación excesivamente cautelar en cuanto se refiere a las facultades de los miembros de las Corporaciones locales, máxime si no forman parte de la Comisión de Gobierno. Sin embargo, no ha de olvidarse nunca el carácter supletorio que tiene el ROF en relación al propio Reglamento Orgánico de cada entidad y que, en cualquier caso, nunca un Reglamento podrá mermar los derechos establecidos legalmente.

En cualquier caso el derecho de un vecino conferido por el art.70,3 de la LRBRL a obtener copias y certificaciones de las Corporaciones, nunca podrá ser de mayor alcance que aquel del que disfrutaban los miembros electos de la Corporación, en virtud de la transcendental importancia de su tarea representativa. Así se reconoce asimismo en los artículos del ROF referidos.

Conforme al art.61.2 y 3 del Reglamento de Población este derecho alcanza también a los extranjeros domiciliados mayores de edad y a los españoles menores emancipados residentes.

²⁴⁸ En el mismo sentido, aún cuando refiriéndose en este supuesto a los interesados en los procedimientos administrativos que se sustancien ante la Administración local nos dirá el art.180 del ROF(R.D. 2568/1986 de 28 de noviembre):

"Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes."

En relación al segundo apartado del art.230 del ROF en el que se establece que (la oficina de información) "realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de los servicios municipales" habrá que tener presente con carácter previo lo establecido por el apartado 7 del art. 37 de la LRAP y PAC que regula el acceso de los ciudadanos a los archivos y bibliotecas. En concreto estos apartados nos dicen que:

'7.El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquellos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

Este inicio del apartado 7, ("El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos ...) en parecidos términos al final del art.230 del ROF ("sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales") plantean una aparentemente razonable cautela que sin embargo carece totalmente de justificación. Si los expedientes y documentos de que se trata han sido finalizados y archivados, el ejercicio del derecho de acceder a los mismos tan sólo puede afectar a un servicio, esto es, el servicio de archivo. Por lo tanto, este servicio, que tiene como finalidad justamente el conservar y permitir el acceso a documentos y expedientes ya finalizados, nunca podrá ser perturbado, sino sencillamente tendrá que ser suficientemente dotado para que los ciudadanos puedan acceder adecuadamente al mismo.²⁴⁹

²⁴⁹A. SANTAMARÍA PASTOR: "Los derechos...*op.cit.* pág.92

Y por lo que se refiere a la exigencia de individualización del expediente, que pretende el apartado 7, no pueden tener una exigencia rigurosa, puesto que es prácticamente imposible en no pocas ocasiones una identificación exacta, completa y sin errores de los documentos administrativos.²⁵⁰

e) Las Oficinas de Información.

Para poder ejercer el derecho anterior se establece la obligación que tienen todos los Ayuntamientos de crear una Oficina de Información. Al respecto establece el art.230 del ROF.

"1. Existirá en la organización administrativa de la entidad, una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione, en virtud de lo establecido en el art.69.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril.

2.La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina, que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales"

Los requisitos y efectos que han de surtir las solicitudes dirigidas por los vecinos a la Administración se regulan en el art. 231 dice así:

"1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto,

²⁵⁰A.SANTAMARÍA PASTOR:"Los derechos...*op.cit.*pág.93

el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.

3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo, remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo."

f)El asesoramiento y la orientación.

Muy relacionado con el artículo anterior, pero con rango normativo legal estatal, y por lo tanto vinculando a todas las Administraciones públicas, nos encontramos con el art.35, letra g), que dice así:

"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones públicas, tienen los siguientes derechos:

...

g)A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar".

Constituye una novedad absoluta y un auténtico reto. Es una información que desborda a la que planteaba en su art.33.2 la L.P.A., de 1958, cuando se refería a la obligatoriedad de informar sobre "los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos...")Nos lo demuestra el empleo acumulativo de los términos "información y orientación", la referencia a "los requisitos jurídicos o técnicos" de los proyectos o solicitudes particulares. Ello induce al encuadramiento del problema dentro de un marco de pedagogía jurídico-administrativa al que apenas está acostumbrada la Administración. Y la local no es una excepción.²⁵¹

²⁵¹ En su momento estudiaremos la incidencia que están teniendo en los pueblos de la Zona Sur la implantación de las denominadas Universidades Populares. Se trata de una

Se trata de una información que no es la información puramente mecánica, y tras mostradores, o ventanillas bunquerizadas, que no permitan una visibilidad y trato directo e igualitario entre el ciudadano y el funcionario, huyendo de los datos que se repiten mecánicamente y por personas a veces carentes de la suficiente competencia técnica, o utilizando fórmulas estereotipadas, o que constituyen una mera repetición de formas que, aunque insertas en los Códigos, remiten al ciudadano a un mundo de misterios y pedantería harto difícil de soportar en nuestro tiempo no sólo por un ciudadano carente de especialidad jurídica, sino incluso por el experto.²⁵²

Todo lo anterior sigue chocando con la mentalidad de no pocos funcionarios de la Administración local, incentivada a veces por la mentalidad de no pocos políticos. Desgraciadamente el trato es distinto en las Administraciones Públicas para personas que se sitúan en estratos de clase media y alta al que se dispensa al resto de ciudadanos a los que no pocas veces se les considera sujetos realmente peligrosos y/o rebeldes por naturaleza, llevando a cabo tratamientos masivos faltos de consideración, sin entrar al análisis y ponderación de sus dificultades y problemas personales en el cumplimiento de los cientos de miles de normas que pesan sobre ellos.²⁵³

infraestructura especialmente dotada del espíritu municipalista que ha de albergar cualquier proyecto de pedagogía de la Administración Local que se plantee. Desgraciadamente, de las muchas pretensiones con que idealmente se plasmaron en los comienzos tales instituciones tan sólo están quedando, sin lugar a dudas por falta de consideración objetiva de los problemas sociales, y por un sobredimensionamiento de los problemas puramente físicos de nuestros municipios, los contenidos más raquíticos que permitan sobrevivir a las mismas.

²⁵²A. SANTAMARÍA PASTOR: "Los derechos...*op.cit.*pág.88

²⁵³ Esta es una de las razones sociológicas más poderosas de la dificultad en que aún se encuentra nuestra Zona Sur para que la Administración pueda permeabilizar y ser permeabilizada por el aliento que anida en la Administración y la inspiración y personalidad que surge de la ciudadanía. ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: "Los derechos ...*op.cit.*pág.88



g)La información pública y el trámite de audiencia.

Como hemos tenido ocasión de verificar, el art.18 1,e) de la LRBRL, que se remitía al art.105 de la Constitución, ha encontrado desarrollo reglamentario en el ROF. Este, en su art.168 se refiere con carácter general a las garantías del procedimiento, incluyendo entre ellas: la información pública, la jerarquía normativa y el trámite de audiencia. Dice así

"La exposición al público, anuncios, información, audiencia a los interesados, intervención jerárquica superior y demás garantías del procedimiento, se sujetarán a las condiciones y plazos establecidos legalmente."

El art.86 de la L.30/1992 de Régimen de las Administraciones públicas y PAC regula la Información Pública, y en el 84 de la misma Ley se contiene todo lo referido al trámite de audiencia. Y todo ello enmarcado en el epígrafe de la Sección 4ª, denominado "PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS" dentro del Capítulo III, dedicado a la **Instrucción del procedimiento.**

El art. 86 establece:

"Información pública.

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se anunciará en el "Boletín Oficial del Estado", de la Comunidad Autónoma, o n el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3.La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho

a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos"

El profesor de Asís Roig reconoce algunas serias inconcreciones en el presente artículo, en relación al antiguo 87,1 LPA, y sobre todo destaca que el régimen legal previsto para la participación de los interesados en los procedimientos de elaboración de las disposiciones, derecho de rango constitucional, es decepcionante, al diferirlo para una regulación posterior, preguntándose si se está refiriendo la propia ley a unos hipotéticos reglamentos de adaptación.²⁵⁴

Personalmente, y dada la desafortunada precaridad de la norma, entiendo que ninguna de las Administraciones puede eludir la responsabilidad de establecer reglamentariamente dicha participación, y para el caso de la Administración local, es una prueba aún mayor de cómo no sólo existe la obligación de preservar el mandato de los miembros corporativos en relación a que no sufran menoscabo sus facultades de gobierno, conforme al art.69, 2 de la LRBRL, sino que en el ejercicio de estas mismas facultades están de algún modo constitucionalmente obligados a establecer los mecanismos pertinentes de participación ciudadana para la elaboración de las disposiciones y actos administrativos de carácter local.

Y por lo que se refiere al trámite de audiencia, la Ley 30/1992, en

²⁵⁴A. DE ASÍS ROIG, en "Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos" en "Comentarios a la Ley ...op.cit. pág.199

su art.84 establece lo siguiente:

"1.Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5.

2.Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

3.Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado"

h) Los Plenos y su publicidad.

De los Plenos he analizado la facultad de intervención de los vecinos a través de sus Asociaciones.

Se trata, conforme a lo regulado en el ROF, de transmitir a toda la comunidad las convocatorias y órdenes del día de los mismos, por los medios más adecuados para hacer posible su recepción. Es evidente que sólo haciendo llegar a la población las cuestiones que se van a debatir y que tienen necesaria relación con el vecindario, podrá inducir un inicial nivel de participación en el mismo, generando una corriente positiva en torno a la tramitación, y en muchos casos, a la coparticipación y cogestión de problemas comunes.

Sin embargo, se dan indicios suficientes para pensar que esta voluntad finalista, germen de una posterior participación, es muy excasa en los Ayuntamientos objeto de nuestro análisis.

Muestra fehaciente de cuanto afirmamos sería:

1) Que algunos Ayuntamientos hayan fijado en ocasiones su celebración en horas y días inadecuados para la asistencia del vecindario.

2) Que se ha dado cumplimiento a los requisitos formales de publicación en tabloneros de anuncios y apertura a los medios de comunicación, sin llevar a cabo una tarea paciente y sistemática de concienciación por barrios y zonas, divulgando sin sectarismos partidistas todos los temas que en cada momento han podido interesar a la comunidad.

3) Que se ha querido incluso cribar la presencia a los Plenos, para evitar imprecaciones en situaciones conflictivas, excusando el hecho en las reducidísimas dimensiones que generalmente suelen tener los Salones de Plenos municipales, incapaces efectivamente, de cualquier modo, de albergar, en cualquier tipo de circunstancias nada más que a una simbólica representación.

Este hecho de las reducidísimas dimensiones de los Salones de Plenos no sólo invita a reflexionar sobre el pobrísimo talante participatorio que ha animado durante estos años a los representantes de las Corporaciones Locales, sino el corte inténsamente tecnócrata que ha influido en el procesamiento de los Plenos, muy lejanos de cualquier tipo de maduración jurídico política en relación a los posibles modelos participados de Servicios Públicos Municipales, modelos de Urbanismo, modelos de Hacienda, modelos de Cultura, etc.etc. que habría que desarrollar en cada legislatura, y atentos en exclusiva al trámite procedimental para obtener la aprobación formal.

Lo que no excluye una escenificación estéril de aparente confrontación, útil tan sólo a efectos de alimentar una pseudo diferencia ideológica en los grupos y para alentar a unos pocos

contertulios y adictos con las más "sangrientas e inocuas" batallas verbales, entre una sedicente derecha o una sedicente izquierda, o entre el grupo que gobierna y la oposición.

El art. 229 del Reglamento del ROF establece:

"1. Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el tablón de anuncios de la Entidad.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70,2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.

3. A tal efecto, además de la exposición en el tablón de anuncios de la Entidad, podrán utilizarse los siguientes medios:

a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un boletín informativo de la Entidad.

b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad."

II.RELACIÓN DEL DERECHO DE INFORMACIÓN CON EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.

Para un mejor análisis del tema, dividiremos su estudio en los siguientes apartados:

a)La información, requisito previo para la participación.

b)Dificultades, en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, para una información efectiva.

c)La información, derecho individual y colectivo.

d)El sesgo en la información.

e)Los Gabinetes de Prensa.

a)La información, requisito previo para la participación.

El espíritu que anima toda la legislación, tanto la constitucional como la básica, así como el desarrollo reglamentario de la misma, se corresponde con la importancia que adquiere el hecho de la información de cara a un ejercicio eficaz y responsable del derecho de participación. Sin una información lo más amplia posible de la problemática municipal difícilmente el vecino va a sentirse siquiera motivado ni vinculado para ser elemento activo de transformación de la realidad local que le circunda.

Es más. Su desconocimiento de los problemas reales o de las diferentes alternativas que se proponen para la solución de los mismos, así como los elementos favorables o desfavorables que estas alternativas comportan (políticas, económicas, sociales, etc.) le pueden hacer y de hecho le hacen presa fácil bien de un excepticismo que abriga una fuerte dosis de impotencia, bien de una indignación moralista esteril que le aleja aún más de un compromiso activo con la solución gradual de los problemas.

La participación comienza ya en la interacción que se da ante el hecho informativo. Las garantías informativas para el administrado son en nuestros municipios las generales con que el Derecho Administrativo, con carácter también general, protege al administrado.

Y así se establece en el artículo 168 del R.O.F.R.J. una batería de instrumentos tendentes a esta finalidad: exposición al público, información, audiencia a los interesados, intervención jerárquica superior y demás garantías del procedimiento, establecidas legalmente.

El Derecho administrativo clásico afinó mucho en relación a la defensa de los derechos individuales. Nacido sin embargo en un momento de auge de la burguesía y con un parlamento de corte censitario no pudo profundizar en una serie de cautelas en relación a los sujetos más débiles del

tejido social. La palabra escrita, ya lo hemos visto en otro momento de nuestra tesis, es la gran portadora de libertad civil en nuestra sociedad industrial. Y la indefensión individual de no pocos de nuestros ciudadanos parte de la carencia de este precioso instrumento individual previo.

b) Dificultades, en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, para una información efectiva.

Es de sobra conocido por quienes se mueven en el entramado local objeto de la tesis, que todas las garantías informativas expuestas se quedan en pura entelequia ante ciudadanos que se aproximan a la ventanilla informativa o al tablón de anuncios con una gran dosis de ignorancia, cuando no de miedo reverencial, unas veces, o motivado otras, y de grandes dosis de prevención social ante lo público o lo oficial, por altas dosis de frustraciones previas

(que parten en no pocas ocasiones de las experiencias predemocráticas vividas en sus zonas rurales de procedencia)²⁵⁵ Por ello, es muy normal

255

GETAFE.DATOS AÑO 1988

Hombres: 67.699

Mujeres: 68.463

Población: 136.162

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Sin estudios básicos finalizados	28.784	42,53	32.661	47,70	61.445	45,11
Estudios Primarios	26.854	39,96	26.899	39,28	53.753	39,47
TOTALES	55.638	82,49	59.560	86,98	115.198	84,58

LEGANES.DATOS AÑO 1991

Nivel de instrucción de la población mayor de 14 años

Hombres: 74.934

Mujeres: 75.287

Población: 150.221

	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
Sin estudios básicos finalizados	33.898	45,24	37.827	50,24	71.725	47,75
Grad.Escolar	25.563	34,11	22.547	29,95	48.110	32,03

que aflore un sentimiento de agresividad continuada producto de un subconsciente que teme el engaño o la manipulación antes de que esta se produzca.²⁵⁶

TOTALES	59.461	79,35	60.374	80,19	119.835	79,79
---------	--------	-------	--------	-------	---------	-------

La importancia de la "ratio scripta" es fundamental para la seguridad jurídica. El Derecho administrativo es quizás de los más formalizados dentro del conjunto de las ramas jurídicas. Frente a este hecho cultural básico se explica la especial dificultad que pueden tener para su relación con la Administración, sobre todo, frente al insoslayable fenómeno burocrático, poblaciones que aparecen estructuradas en cuanto a niveles de formación básica, en los parámetros reseñados."De Alarnes a Getafe"Edit.Ayuntamiento de Getafe 1989 pág.95 y "Anuario .Características Población de Leganés 1995"Ayuntamiento de Leganés pág.79

²⁵⁶ Que ello sea así nos lo explica suficientemente el modelo de Administración no necesaria ni exclusivamente local de que se parte, pero que impregna también a la local, sobre todo a sus partes más "administrativas", menos "laboralizadas" y sus relaciones con los ciudadanos.

Al respecto nos dirá SANTAMARIA PASTOR:

"un modelo bastante alejado de la realidad actual, basada en la premisa implícita de que el ciudadano es un sujeto naturalmente peligroso y rebelde al cumplimiento de los cientos de normas que pesan sobre él; un sujeto al que parece lógico obligarle a cumplir, a su riesgo y ventura, normas redactadas con auténtico desconocimiento de la sintáxis castellana, y a aguardarle tras la esquina con la estaca en alto en caso de incumplimiento o mala interpretación de tales disposiciones. Dicho en términos estrictamente metafóricos, convertir a una Administración de policías en una Administración de asistentes sociales es una exigencia que puede parecer utópica; pero que, sea o no realizable a corto plazo, el modelo a que la Ley parece apuntar es hoy estrictamente irrenunciable".A. SANTAMARÍA PASTOR:"Los derechos ...op.cit.pág.88

Es el mismo sentimiento que se siente ante el hecho autocrático o totalitario. Al fin de cuentas para nuestros ciudadanos los de la Administración son los que mandan...(y los que desgraciadamente, junto con la clase política, más se corrompen).Y ante experiencias vividas de este signo bien nos podemos cansar de decir que estamos en un Estado democrático...Con un esbozo de leve sonrisa o de sorna se responderá,probablemente,a la ingenuidad o cinismo que se pretende percibir en el que tal aserto pronuncia.²⁵⁷

²⁵⁷ "Así como la idea primaria liberal de que ninguno debe ser dirigente, básica para la democracia, se convierte en la realidad práctica en el pensamiento de que todos puedan llegar a serlo, de la misma manera se transforma el principio secundario de igualdad de los individuos en una tendencia a la mayor equiparación. El supuesto demagógico de que todos los ciudadanos deben ser igualmente aptos para ejercer cualquier función oficial, se convierte en la mera posibilidad de capacitarlos para las funciones del Estado.La educación para la democracia es una de las principales exigencias de la democracia misma."H. KELSEN, "Esencia de ..." op.cit. pág. 124

Y es que la supremacía del poder se refleja ya en el lenguaje ininteligible que supone el texto escrito. Siempre en el supuesto de que esté bien escrito. La lucha por la democracia es, en definitiva la lucha por la educación y la elevación de los niveles culturales

Evidentemente, el ejercicio de la participación presupone la adquisición previa de todo un bagaje cultural individualizado, como requisito previo, aunque no suficiente, para poder dar consistencia al tejido grupal.

Por ello no es casual y desgraciadamente está más que justificada a las alturas de la entrada en el siglo XXI la norma que en la L 30/1992 (De régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común) en su art.35, letra i) y j) se expresa del siguiente modo:

"Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

...

i) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

j) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente"

No se trata de ninguna novedad, sin embargo, en relación al comportamiento que ha de exigirse de los funcionarios, según la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo artículo 79, habla de "esmerada corrección" y el art.7 del Reglamento de Régimen Disciplinario sanciona la "falta de consideración" con los administrados.

La exigencia de colaboración y cooperación va mucho más allá que un trato considerado y deferente. Sin embargo, es de una imperiosa necesidad, y en tal sentido es poco lo que se ha avanzado en estos años de

democracia, (los cambios son lentos, aunque también se camina), en relación al ingente obstáculo que en determinadas zonas supone el abismo de desigualdad que se establece entre el ciudadano y la Administración.²⁵⁸

c)La información, derecho individual y colectivo.

Dentro aún de la esfera de los derechos individuales, el artículo 180 del R.O.F.R.J nos habla del derecho de información que tienen los interesados en un expediente administrativo a conocer, "en cualquier momento", el estado de su tramitación".

El artículo 228 del ROFRJ establece con total claridad la posibilidad de que el interesado o los interesados puedan ser las " asociaciones o entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril"

En relación a estas asociaciones o entidades, que según dicho artículo de la Ley Básica están de tal modo vinculadas a los intereses generales o sectoriales de los vecinos que pueden ser declaradas de "utilidad pública", han de verse favorecidas por las Corporaciones locales por "la más amplia información".

El art.72 de la LRBRL entrega al asociacionismo vecinal todo el campo no cubierto por las estructuras partidarias. Son pues las asociaciones, según la Ley Básica, estructuras mediadoras fundamentales. Se erigen en instrumento de mediación entre el vecindario y su Ayuntamiento. Y dada la generalidad de situaciones de desarraigo vecinal, sobre todo en los grandes conjuntos urbanos y el déficit de participación social que en los mismos se observa, son instrumentos imprescindibles de integración del vecino en el

²⁵⁸ SANTAMARÍA nos dirá que causan rubor recordatorios de esta naturaleza, desdichadamente aún necesarios."Los derechos... op.cit. pág.99

marco de su vida cotidiana. De aquí la importancia que el movimiento asociativo y su derecho al acceso a la más amplia información.²⁵⁹

Destaca en relación a este derecho la contundencia con que incide o puede incidir el momento temporal (desde un punto de vista estratégico político) en que se recaba la información.

Y ésto, cuando de modo claro en la Ley Básica se están reconociendo como depositarios del interés general, no sólo a los órganos esenciales o mínimos de un Ayuntamiento, sino a todo el conjunto plural de asociaciones o entidades que pueden y deben (y de hecho se dan) en la configuración de la realidad vecinal de nuestros municipios.

No se trata de dar una información privilegiada a sujetos que presionan al margen de la oficina correspondiente.

Ni se trata por supuesto de tener en cuenta intereses económicos, privados o públicos, que prevalezcan a unos sujetos con detrimento de otros.²⁶⁰

²⁵⁹ Cfr. para el tema L.MORELL OCAÑA "El régimen local...op.cit. pág.650.

Cuando analicemos el ancho campo del asociacionismo en las grandes ciudades de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid tendremos ocasión de verificar como a este asociacionismo y a las instituciones locales les falta algo que impide el poder llegar a consolidar en la realidad estos objetivos de mediación e integración local que, según la Ley de Bases, están llamadas a desempeñar.

²⁶⁰ "En líneas generales puede decirse que, en cuanto el Estado y en especial la Administración pública entran en contacto y se interfieren en el mundo reservado a la sociedad en el originario esquema liberal...se abandona el principio del tratamiento igual a los individuos y agrupaciones privadas para pasar a una etapa de estrecho contacto público, directo y discriminatorio a algunos de ellos. En este sentido se redescubre, bajo forma no jurídica o jurídica, pero siempre bajo la capa protectora jurídico-ideológica del interés general, el privilegio...Es más, se ha señalado con razón que el Estado actual...se ha convertido en una "fábrica de privilegios que funciona a horario continuado" M.SÁNCHEZ MORÓN. *La participación del ciudadano en la Administración Pública*. Centro de Estudios Constitucionales, 1980, en nota a pié de las páginas 35-36

La información se da, por supuesto, a los interesados en el expediente. Y hay que reiterar que el vecino, por el mero hecho de serlo, es interesado en todos los expedientes y actuaciones de ámbito local.

Y que la información se ha de proporcionar no precisamente cuando éstos han llegado a la fase de resolución, sino en cualquier momento de su tramitación.

De nuevo surge aquí la problemática discriminatoria previa a la propia aplicación de la norma, que genera el mayor o menor nivel de conocimientos en los seres humanos.²⁶¹ En nuestros pueblos del sur de la Comunidad de Madrid, son muy pocos los "interesados" que realmente hacen valer su derecho a recaban el estado de tramitación de su expediente.

Y no es sólo por el poco nivel de información. Son también otras muchas carencias.

En no pocas ocasiones, Asociaciones de Vecinos o colectivos muy especializados han hecho bandera de este derecho y, naturalmente, reivindicando lo ya consagrado por la legislación y que desafortunadamente constituye en no pocas ocasiones letra muerta en la vida del día a día local.²⁶²

²⁶¹ Es importante resaltar la relación entre palabra escrita y seguridad jurídica. Gregorio Peces Barba nos dirá al respecto que "la recepción en el tránsito a la modernidad del Derecho Romano como *"ratio scripta"*, para superar el pluralismo jurídico medieval y para favorecer la unificación espiritual de los reinos explica también la identificación de la seguridad con el Derecho". G. PECES BARBA. "La seguridad jurídica desde la Filosofía del Derecho". *"Anuario de Derechos Humanos"*, nº6 1990 pág.217

²⁶² En tal sentido, crece cada vez más un sentimiento de que "se han dado por supuestos cuáles debían ser los bienes y servicios que la administración debía procurar a los ciudadanos, sin que apareciera ningún desarrollo en profundidad sobre si estos bienes y servicios eran los más demandados o sobre cuáles eran los aspectos que debían cubrir prioritariamente. En este sentido puede decirse que desde las esferas públicas muchas veces

Política de realizaciones totalmente al margen de la información a los interesados, a no ser aquella de signo partidista y eminentemente electoral.

d)El sesgo en la información.

Este dato ha sido en numerosas ocasiones constatado en los análisis críticos que se han efectuado, cuando las cúpulas de los partidos han llevado a cabo un examen de su gestión, tras una debacle electoral.

El mismo sesgo con que se ha definido (no "saber vender las realizaciones") o el momento en que se cae en la cuenta de la raíz del problema, rebela hasta que punto se está aún lejos de dar en el punto central de cualquier neutralidad informativa previa a la participación libre de nuestros ciudadanos. Un ejemplo claro de la mentalidad que guía en nuestra zona sur la política informativa es el rechazo de cualquier tipo de política editorial (la revista del municipio), que no sea meramente portavoz o vocera de los intereses concretos electorales del equipo de gobierno municipal.

En este sentido, y por muy dura que pueda parecer nuestra consideración, la política municipal²⁶³ de información que hemos actuado

se ha tratado a los ciudadanos como si fuesen una especie de clientes opacos." FERRÁN, *op.cit.* pág. 147

²⁶³Con motivo de las últimas elecciones municipales, el Diario "EL PAIS" del lunes 24 de Abril de 1.995, publicaba un somero estudio acerca de la prensa municipal en ciudades de la Comunidad de Madrid. De él, extraemos los siguientes datos significativos:

"EL VETO DE LA JUNTA ELECTORAL NO FRENA LA DISTRIBUCIÓN DE REVISTAS MUNICIPALES.

El autobombo municipal está prohibido hasta después del 28 de mayo, fecha fijada para resolver en las urnas las disputas políticas en 179 municipios y su región. La Junta Electoral de Madrid resolvió el lunes pasado que la revista que edita el Gobierno local (PSOE-IU) de Torrejón de Ardoz (87.000 habitantes) no se podía distribuir: "Es un claro

acto de propaganda política que no es lícito en el periodo comprendido entre la convocatoria de elecciones y el inicio de la campaña electoral". La sentencia sin embargo, no sirvió de mucho: "La revista se repartió durante el fin de semana", denuncia el Partido Popular.

El resto de Gobiernos municipales, que también editan publicaciones donde abunda la propaganda política, no se han dado por enterados y continúan regalando sus periódicos. Tan sólo IU desprecia la propaganda de papel donde gobierna, a excepción de Coslada. Aquí el regidor de Izquierda Unida, José Huelamo, edita una revista de alta calidad. El próximo número será examinado por el grupo municipal socialista, que piensa solicitar su retirada si el contenido electoral predomina en sus páginas.

EL PAIS ha analizado las publicaciones correspondientes a los municipios más poblados de la región, a excepción de la capital, cuyo periódico *Villa de Madrid* fue suprimido después de que los socialistas dejaran el Gobierno municipal. La mayoría de los gobiernos locales gastan todos los meses más de un millón de pesetas del presupuesto municipal para publicar sus logros.

Ahora la resolución de la Junta Electoral prohibiendo la distribución de la revista de Torrejón ha llenado de suspicacias la política municipal.

En Alcorcón, el periódico municipal ha sido enviado por Izquierda Unida a la Junta Electoral para que decida si puede seguir distribuyéndose. Según el PP este periódico parece el álbum de fotos del alcalde.

En Leganés, IU ha remitido a su gabinete jurídico los fascículos que distribuye el Gobierno municipal socialista entre los vecinos. En uno de esos fascículos se puede leer: "En la misma línea de la política municipal de los últimos años; una política que ante todo prima la calidad de vida de los ciudadanos, intentando generar mayores cotas de bienestar".

El grupo municipal de IU de Getafe considera que las separatas que el Gobierno del PSOE incluye en la revista municipal no respetan los criterios de la Junta Electoral.

Los socialistas de Collado-Villalba no editan una revista mensual, pero han decidido gastar dos millones en una publicación de 64 páginas sobre sus cuatro años de gestión. Hay párrafos tan contundentes como éste: "El Ayuntamiento de Collado Villalba, con su Alcalde al frente, como no podía ser de otra manera, ha conseguido situar al pueblo, hoy ciudad, sin renunciar a sus entrañables raíces, en la cima de la sierra, en lo más alto de la comarca".

Las revistas municipales, que se alimentan de dinero público-un millón de pesetas al mes por publicación-, se convierten en arma estratégica para el enfrentamiento político. Mientras, los gobiernos locales que las editan, defienden su utilidad: "-es un servicio público de información al ciudadano", dicen los alcaldes-, los concejales de la oposición denuncian que se trata de un "órgano propagandístico al servicio del partido que gobierna", en cada localidad.

EL PAIS ha estudiado el contenido de 14 publicaciones de los principales municipios de la región. El presupuesto medio de cada revista supera el millón de pesetas. Cerca de 300.000 ejemplares

de estos boletines, con formatos y calidades diversas se distribuyen cada mes en la Comunidad de Madrid.

Los suplementos especiales, dedicados al autobombo, aparecen cuando la cita electoral se aproxima. Ahora, los alcaldes publican en papel cuché los logros de su gestión durante los cuatro años de mandato y la oposición reacciona anunciando demandas ante la Junta Electoral.

Este organismo ya ha dictado su primera sentencia prohibiendo la distribución del número de *Plaza Mayor*, que edita el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz -gobernado por PSOE-IU- correspondiente a marzo abril. Un encargo de 28 páginas a todo colo engorda la revista, que tiene 16 páginas, con el siguiente titular: "PSOE-IU: cuatro años de gestión estable y eficaz". La Junta Electoral resolvió: "Basta la lectura de este suplemento para comprender que no se trata ni de propaganda institucional, pues no tiende a fomentar la participación ciudadana, ni de información aséptica o apartidista. Es un claro acto de propaganda política que no es lícito en el período comprendido entre la convocatoria de elecciones y el inicio de la campaña electoral".

La resolución de la Junta Electoral se podría aplicar a varias de las publicaciones analizadas por este periódico.

El periódico de Alcorcón, municipio gobernado por el PSOE, incluye esta información en su número 158: "Encuesta: los ciudadanos valoran muy bien al alcalde y su Gobierno municipal". El Gobierno del PP en Pozuelo de Alarcón decidió editar su revista *La Atalaya* el mes pasado "para que el ciudadano conozca algunas cuestiones, problemas o realizaciones que por no ser objeto directo del interés periodístico pueden pasarle desapercibido.

ALCORCON. La oposición en Alcorcón (144.850 habitantes) donde gobierna el PSOE critica el periódico *Alcorcón, Noticias Municipales*, informa **Francisco Javier Barroso**. Según el portavoz de IU, Fernando Fornovi, la publicación "no se caracteriza por ser informativa. Ha habido momentos en que parecía el album de fotos del Alcalde". Fornovi denuncia que la revista se dedica a ensalzar las realizaciones del Ayuntamiento intentando que sean vistas como "logros" del gobierno. El portavoz del PP Joaquín Vilumbrales, opina lo mismo: "Es excesivamente alcaidista. El PSOE está en estado permanente de autopropaganda", comenta Vilumbrales. IU ha enviado el último número de *Alcorcón, Noticias Municipales* a la Junta Electoral provincial. Sin embargo, su director, el alcalde socialista Jesús Salvador Bedmar niega las acusaciones: "El periódico se dedica a difundir la gestión municipal". *Alcorcón, Noticias Municipales*, con 14 años de historia, cumplió en abril el número 158. Sus 45.000 ejemplares de 24 páginas son gratuitos. Coste: 1.596.000 pesetas al mes.

GETAFE. La revista municipal es la publicación local más leída en Getafe (144.000 habitantes), según los datos de una encuesta encargada por el Ayuntamiento, informa **Victor Saornil**. Con una tirada quincenal de 45.000 ejemplares, el boletín cuenta con 22 páginas y una separata interior. Se buzonea de forma gratuita y cuesta 970.000 pesetas. Según su directora, Rosa

Ferrero "trata de dar a conocer a los vecinos todos los acuerdos de pleno y los mecanismos administrativos y servicios municipales". I.U. considera que el contenido de las separatas "entran en colisión con el acuerdo de la Junta Electoral Central". Según Gregorio Gordo, "no tienen interés por informar, sino que son elementos de campaña electoral encubierta". El edil socialista, Rafael Caño. puntualiza: "Las separatas no son un invento electoral, sino una información extra que complementa la general."

MOSTOLES. *Noticias de Alcaldía* tira 60.000 ejemplares para 195.000 habitantes informa **Susana Moreno**. Cuesta 1.600.000 pesetas mensuales. La oposición criticó al Gobierno socialista ya en el primer número, que venía encabezado por una fotografía del Alcalde, José Luis Gallego, al que le rodeaba un efecto de luz que semejaba una aureola. Muchos llegaron a compararle, en broma, con un angelito.

Los responsables de *Noticias de Alcaldía* explican que el periódico ofrece información de servicio público y repasa la gestión municipal. Sobre las fotografías los mismos responsables señalan que en abril, "de 26 fotos, sólo cinco muestran al alcalde".

FUENLABRADA. El Ayuntamiento de Fuenlabrada (165.000 habitantes) gobernado por el PSOE edita desde hace 14 años una revista de periodicidad mensual, informa **Luis Fernando Durán**. Desde febrero, el gobierno municipal edita cada quince días otro periódico, de cuatro páginas, de formato tabloide. Se reparten 44.000 ejemplares de las dos publicaciones, que le cuestan a cada vecino 22 pesetas al año (unos 35 millones). A la oposición no le gusta: "Es un panfleto, donde sólo sale la cara del Alcalde", dicen. Pablo Corbalán, Jefe de Gabinete del Alcalde, niega que se haga propaganda política: "Como indica la ley, esta publicación se limita a difundir actividades municipales".

UNA CIUDAD POR ENTREGAS

Ana Roldán. Leganés.

Leganés es el nombre del periódico de información municipal que el Gobierno socialista edita para los 178.000 habitantes de la localidad. La publicación no goza de buena imagen entre los grupos de oposición, que califican el periódico de "electoralista" durante todos los años del mandato.

Las mayores críticas de la oposición se centran en los fascículos *Leganés, una ciudad para todos*, una serie de ocho entregas que se inició en septiembre y que concluirá, precisamente en mayo. En el periódico del mes de abril la única fotografía de políticos que aparece fuera de las páginas de opinión de los grupos es la del alcalde, José Luis Pérez Ráez. Hasta en cuatro instantáneas se encuentra el regidor, en dos de ellas acompañado por el presidente regional.

El boletín repasa también la aprobación del plan general, sin mencionar el tenso debate que se produjo en el salón de sesiones, y menciona la exposición de este avance como "la exposición del futuro".

Pero es en los fascículos donde los grupos ven una mayor utilización electoral. En el último, el de Urbanismo, se refiere a la Operación Centro como un objetivo que avanza "en la misma

durante estos años no ha cambiado en absoluto lo que fué la política de consignas que de modo tan natural (entonces, sí) eran impartidas en los años de la dictadura a través de tanto boletín de información local. Con la única diferencia de que entonces no existía el espacio que en la actualidad se cede, naturalmente y con afán sobre todo legitimatorio, a los grupos de la oposición

Es de bochorno el resultado que daría de sí un análisis riguroso del culto a la personalidad (fotografías del máximo mandatario local) o contenidos informativos serios y ajustados a la realidad con que se tejen las revistas -órganos municipales de información- de nuestros Ayuntamientos.

línea de la política municipal de los últimos años; una política que ante todo prima la calidad de vida de los ciudadanos, intentando generar mayores cotas de bienestar".

El portavoz de Izquierda Unida, Eduardo Cuenca, critica que el boletín y los fascículos carecen de objetividad y sirven sólo para alabar la gestión socialista y glosar las "glorias y vanaglorias" del Alcalde. Eduardo Cuenca cuestiona también la falta de una tribuna para los ciudadanos y su falta de pluralidad.

En la misma línea, Pablo Abejas, del PP, lo califica de boletín continuo de propaganda del PSOE y habla de los fascículos como del "folletín que va vendiendo por partes lo que han hecho".

IU ha remitido los últimos ejemplares a su gabinete jurídico, que no ha encontrado defectos para remitirlo a la Junta Electoral por incumplimiento de la ley. El Alcalde asegura que el periódico no es "un panfleto de nadie". Según el regidor, se informa a la población sobre las realizaciones y proyectos en marcha.

Leganés, con una tirada de 50.000 ejemplares se distribuye de forma gratuita buzoneándolo por las viviendas. Cada número vale un millón de pesetas y cada fascículo, 1.100.000. La envoltura en plástico, 300.000."

e) Los Gabinetes de Prensa.

En lugar de unas bien dotadas **OFICINAS DE INFORMACION** las arcas de nuestros Ayuntamientos se volcaron durante todos estos años pasados en la creación y consolidación de unos eficaces gabinetes de prensa, adjuntos normalmente a los servicios de la Alcaldía.

En torno a los gabinetes de prensa municipales han surgido crisis en relación al clientelismo político claro profesado por tal o cual periodista, la sustitución de aquel periodista por otro más afín, la censura informativa, el rechazo a opciones informativas que tuviesen en cuenta realmente el pluralismo ideológico de la ciudadanía, los intereses en confrontación, etc.etc.²⁶⁴

Conviene recordar el artículo 197 del R.O.F.R.J.:

"Los Ayuntamientos capitales de provincia o de más de 50.000 habitantes, así como las Diputaciones Provinciales publicarán al menos una vez al trimestre, un Boletín de información municipal o provincial, donde se inserte un extracto de todos los acuerdos y resoluciones adoptados y, además, cuando sea obligatoria la divulgación conforme a la Ley 7/1985, de 2 de Abril y su normativa de desarrollo o merezcan ser divulgados, por tratarse de adopción de medidas excepcionales, llamamientos al vecindario, referencias históricas y anales locales o provinciales."

El texto es bastante aseptico por lo que se refiere a las amplias posibilidades de información que ofrece un boletín informativo municipal.

A partir de los contenidos mínimos, el resto del tratamiento informativo queda confiado a la ética y a la calidad informativa (estética) del equipo de gobierno. Pues bien, desde un punto de vista ético al menos, los boletines de información municipal no han superado creemos los mínimos que plantean unas exigencias de "información veraz" tal como han

²⁶⁴ Desde óptica distinta, en la línea de remoción de obstáculos para que los poderes públicos promuevan la participación, volvemos a analizar el tema de la información y sus características en el cap. 6º de la tesis.

quedado establecidas en el artículo 20,1,d), ya estudiadas y que volveremos a revisar en el cap. 6º de la tesis.
de nuestra Constitución.

En qué medida todo ese esfuerzo ingente, que también se da, sobre todo de ciertos servicios municipales, aunque pocos, que quedando fuera de las directrices electoralistas, en qué medida llegan a la ciudadanía, es tema que no ofrece lugar a dudas, a la vista de la excasa audiencia obtenida en los intentos, que, aunque excasos, son meritorios y en bastantes ocasiones de excelente calidad. Una de las notas sociológicas manifiestas de estos eventos tan disminuidos de concurrencia, es la ausencia, casi sistemática, y en ocasiones hasta escandalosa para los presentes, del político encargado de la gestión del area concreta de la que trata la representación, exposición municipal, en definitiva, de la información.²⁶⁵

Lo que prueba la excasa valoración política que se suele dar a la exposición de determinados contenidos informativos, bien por asépticos, y por lo mismo no partidistas, es decir, no sectarios, bien por en exceso (?)

²⁶⁵ En otro lugar de la tesis, afirmábamos que la participación no podía únicamente contener materia cultural por mucho que los sujetos fueran compelidos a integrarse en el fenómeno plástico representado. La información tampoco puede versar únicamente sobre temas culturales *stricto sensu*. Ya sabemos que todo lo humano puede integrarse en lo político de acuerdo con la teoría aristotélica. Pues bien, en nuestra zona sur, tan carente de información, se dan con frecuencia fenómenos de información cultural de alta calidad estética. La inauguración de Exposiciones de Obras de Arte en las Salas habilitadas al efecto por los Ayuntamientos, o numerosos conciertos en los que intervienen prestigiosas orquestas nacionales o extranjeras, con la participación de afamados directores, o en los que se ofrece lo mejor de lo cosechado por los propios alumnos de las Escuelas Municipales de Música de la misma localidad, las múltiples exposiciones llevadas a cabo en los Centros Cívicos, o representaciones teatrales de las Universidades Populares, se han visto, a veces, totalmente desasistidas de referentes corporativo-políticos, y encomendadas tanto en su tramitación y gestión, como en el propio acto de celebración a la responsabilidad de los Técnicos o a lo sumo del Concejal delegado de dicha area.

Ello sirve para ahondar más aún en un tipo de política que no admite la verificación de lo real (acontecimiento artístico, dato histórico, etc.) y que sigue abundando en estereotipos del pasado para mantener en la ciudadanía una conciencia dormida o tópica en relación a su propia situación.

Y en este sentido cobra fuerza la connotación de clase que adquiere también el reparto de la riqueza informativa. Como nos dice Prieto, citando a Habermas y Apel, es un dato el carácter contrafáctico de su construcción; desde el momento en que iniciamos un proceso empírico todo discurso aparece sometido a restricciones de espacio y tiempo, a diferencias de

²⁶⁶ Son escalofriantes los datos de la Encuesta efectuada a la población de Leganés por la solvente empresa DEMOSCOPIA en cuanto de ésta se refiere a los niveles de información sobre las actividades culturales y deportivas realizadas por el Ayuntamiento y, consiguiente participación en las mismas, que manifiestan los vecinos.

Sobre una muestra de 1.100 encuestados, " el 76% declara estar "poco" o "nada" informado; el 19% afirma que "bastante" y sólo el 2% que mucho. El nivel aumenta ligeramente entre los menores de 25 años (71%) y desciende en correlación con la edad. La variable que en este sentido ejerce mayor influencia son los estudios de los entrevistados: a mayor nivel de estudios, mayor nivel de información declarado."

Y por lo que se refiere a la "Participación en la vida municipal" el estudio que citamos se expresa del siguiente modo:

"En proporciones no muy distantes de las vistas en el nivel de información (lo cual parece obvio porque difícilmente se puede participar en lo que no saben que existe) tenemos la declaración de los entrevistados de la frecuencia con la que asisten a actos culturales y deportivos organizados por el Ayuntamiento: el 71% del total manifiesta que asiste muy raramente y un 18% de vez en cuando. En este caso, vuelven a ser los menores de 25 años, (la gente más activa y con más tiempo libre) los que en mayor medida participan de este tipo de acontecimientos sociales (el 26% de los jóvenes participa de vez en cuando y el 8% muy frecuentemente) y generalmente, en buena lógica, aquellos segmentos que en la pregunta anterior manifestaron estar más informados"

DEMOSCOPIA "'Sondeo de opinión sobre la gestión municipal en Leganés."Exmo.Ayuntamiento de Leganés.-Octubre 1993. págs.42-43 Ciclostilado.-

información e influencia personal, etc. y ello sin contar con la estructura de jerarquía y subordinación que caracteriza a nuestras sociedades"²⁶⁷

Que forma parte de la lucha de clases que se vive en nuestro momento está claramente constatado. Hoy más que de la propiedad de los medios de producción, habría que hablar de un control democrático de unos medios tan característicos y de tanto vigor en nuestras democracias como son los medios de información de masas.²⁶⁸

Primera víctima de este tipo de monopolio o monopolios informativos en la zona va a ser el propio sujeto transmisor de hechos y noticias: el periodista. Los periodistas de la Zona Sur conforman una profesión "que escapa a toda clasificación social precisa"²⁶⁹, y que se ven sometidos en el ejercicio de su profesión, creo que más que los periodistas radicados en otras zonas de otro nivel sociocultural y económico, a las limitaciones específicas inherentes a su trabajo, esto es, a los intereses económico-políticos que se juegan sobre el terreno. Así pues, creemos que:

1) El derecho a la información es un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución y recogido en la normativa de régimen local.

²⁶⁷ L. PRIETO SANCHIS, "Estudios sobre Derechos Fundamentales,...op.cit. pág.62

²⁶⁸ "...una cuestión muy importante es la utilidad de esa teoría en relación con la formación socialista de la sociedad, y más aún ahora, cuando se ha reavivado la discusión en torno a la propiedad de los medios de producción en el socialismo (hoy, entre esos medios, destaca la información, que es un medio no material)" ADAM SCHAFF, *Humanismo Ecuménico*, con prólogo de GOMEZ CAFFARENA y GARCÍA NIETO. Editorial Trotta, Madrid 1993 pág.70

²⁶⁹ MAX WEBER: "El político y el científico" (1.919) Traducción de Francisco Rubio Llorente Alianza Editorial, Madrid 1975 págs.117-120. Hay excelentes periodistas radicados en cada una de las poblaciones de la Zona Sur. Todos ellos han sufrido y sufren "una creciente falta de libertad...por la falta de recursos...determinada por el inaudito incremento en actualidad e intensidad de la empresa periodística"

2) Es un bien que adquiere cada vez un mayor valor en relación a la resituación del individuo en una economía de mercado, donde fácilmente puede ser manipulado u orientado de modo fácil hacia opciones no convenientes para su personalidad.

3) La Administración local ha de jugar un papel pionero y protagonista en relación al suministro de información a sus vecinos, sobre todo aquello que pueda constituir objeto de su interés.

4) Es mucho sin embargo, el camino que queda por recorrer en nuestros Ayuntamientos del Sur de Madrid en pro de una información no sesgada por motivos electorales, que interese realmente al vecindario y apoyada en políticas que al tiempo que informan, formen y generen el debate correspondiente para el ejercicio del derecho de participación.

5. APENDICE AL CAPÍTULO. III

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACION

Y LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS CONSENSUALES

La Ley 30/1992 (de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) en su artículo 88 ha creado una verdadera innovación en el modo o ejercicio de las potestades administrativas. Creemos que puede verse en este artículo una puerta jurídica amplia para iniciar un nuevo modo de hacer política, que, aún cuando no ha estado como veremos nunca ausente de nuestro Ordenamiento, ha adquirido nueva fuerza a partir del desarrollo que la ley que comentamos ha llevado

a cabo del espíritu constitucional.²⁷⁰

La necesidad de resaltar la trascendencia que dicho artículo puede adquirir para la gestión participativa de nuestras Administraciones Locales, especialmente en el ámbito municipal objeto de nuestra tesis, nos obliga a que tras efectuar una síntesis del mencionado estudio, lo proyectemos sobre la posibilidad de aplicación que dicha figura puede tener en el ámbito de las potestades unilaterales de la Administración municipal.

Una auténtica novedad jurídica ha supuesto para todas las Administraciones Públicas la introducción en su seno de la vigencia de principios que hasta ahora, con las excepciones puntuales que el Ordenamiento recogía, venían siendo patrimonio del ámbito jurídico privado.

La figura del Acuerdo Administrativo Consensual, opera sin desnaturalizar la naturaleza y perfiles de lo que distingue al Derecho Público del Derecho Común y ha supuesto una aportación de regeneración contractualista para aquel, con base firme en el principio de Democraticidad sobre el que se asienta, junto con los de Estado de Derecho y Social, todo nuestro edificio constitucional.

Dicha figura queda establecida del siguiente modo:

"Artículo 88 (L.30/1992 de R.J.A.P. y P.AC.):

Terminación Convencional.

²⁷⁰ Para el Profesor PAREJO ALFONSO ha merecido un pormenorizado estudio bajo el título de "La terminación convencional del Procedimiento Administrativo como forma alternativa de desarrollo de la actividad unilateral de la Administración". L. PAREJO ALFONSO, dentro de su trilogía EFICACIA Y ADMINISTRACION... o.c. 155-212. Los otros dos estudios llevan por título: "Organización y actividad en la Administración pública" y "La eficacia, principio de la actuación de la Administración". en una obra, cuyo título es "Eficacia y Administración. Tres estudios". M.A.P. Madrid, 1995

1.Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin.

2.Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

3.Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

4.Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos"

Esta figura jurídica, cuyo nombre de "Acuerdo administrativo consensual" hemos asumido del Profesor Parejo²⁷¹, no es estrictamente novedosa en nuestro Derecho, pero ha supuesto un hito por cuanto: supone una habilitación general a todas las Administraciones Públicas, para llevar a cabo de forma alternativa el ejercicio de sus potestades administrativas. En adelante, no sólo podrán ejercerlas de modo unilateral, cuando así viniese establecido, sino también de modo pactado o convencional, sin que ello suponga ningún menoscabo en las facultades de decisión de los órganos representativos.

El artículo 69,2 de la Ley 7/1985 expresa que:

"...las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización, no podrán en ningún caso menoscabar las facultades

²⁷¹ L.PAREJO ALFONSO: "Eficacia y... op.cit. pág.171

de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley"

Pues bien, la clausula previsor de carácter negativo no se vera contrariada por la figura del Acuerdo Administrativo Consensual.

Esto es, si las Coporaciones, dentro de sus facultades de autoorganización, decidiesen llevarlas a efecto de modo convencional, y ello implicase la presencia en la decisión final de la voluntad de sujetos, bien públicos bien privados, ajenos al órgano en cuestión, ello no implica ningún menoscabo de sus facultades.

Vamos pues a analizar la trascendencia de la misma, no sólo por su novedad, sino por la importancia que adquiere de cara al ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Como tendremos ocasión de apreciar se abre en el Ordenamiento Jurídico Español una gran oportunidad para que todos los sujetos de derecho, con capacidad para actuar, se inserten y coparticipen en las tareas de preparación de las decisiones y/o en la adopción de las resoluciones mismas, en materias de interés públicos. Y ello sin menoscabar los principios rectores que esencializan el Estatuto de la Administración Pública, cuales son los de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, objetividad, eficacia, buscando en cada caso la plasmación más idonea y adecuada de lo que pueda ser el interés general.

CONTENIDO DEL DERECHO

Sistemáticamente, dividimos el trabajo en los siguientes puntos:

- a)El significado y alcance de la terminación convencional del procedimiento administrativo.
- b)Las características de la nueva figura jurídica.
- c)Los sujetos del Acuerdo Administrativo Consensual.
- d)Clases de Acuerdos Administrativo Consensuales.
- e)Integración de los Acuerdos Administrativos Consensuales en el marco de la legalidad y criterios técnico-políticos para su utilización.
- f)La causalidad y los Acuerdos Administrativos Consensuales.
- g)La eficacia "versus" los Acuerdos Administrativos Consensuales.

a)El significado y alcance de la terminación convencional del procedimiento administrativo.

Deriva de una amplia posibilidad de contratar que tiene la Administración Pública con carácter general y ha tenido sus plasmaciones sectoriales más importantes en la legislación sobre contratos así como en todo lo referente a legislación sobre suelo.

La terminación convencional del procedimiento nos la encontramos también en ordenamientos continentales (aleman, italiano, francés)así como en la legislación norteamericana, que hace un amplio uso de dicha figura.²⁷²

²⁷² La dificultad de la aceptación de la figura se resalta con las siguientes apreciaciones:

"De un lado, pertenece a la categoría del contrato, la cual- por estar a caballo entre los Derechos Público y Privado- está colocada en el centro mismo del debate dogmático,...Pero de otro y en lo que aquí más importa, generaliza (más allá de su campo tradicional: la actividad contractual propiamente dicha) el acuerdo de voluntades, como generador de reglas jurídico-administrativas, hace del sujeto ordinario parte activa de la definición y realización del interés general y trae a primer plano verdaderas relaciones jurídicas-incluso de larga duración-

La necesidad de una sólida fundamentación dogmática es destacada por la doctrina alemana, entre cuyos autores destaca-según el prof. Parejo-W.HENKE. Según este autor los elementos de la nueva dogmática a elaborar son precisamente:

- a) La relación jurídica, que debe pasar a ser la figura central.
- b) El derecho subjetivo, con su correspondiente obligación (como contenidos propios de la relación jurídica).²⁷³

Se destacan por SCHERZBERG las razones por las que cabe reconducir la creciente disposición de la Administración a hacer participar al ciudadano en la tarea de ejecución de la Ley²⁷⁴.

Son causas que han sido destacadas entre otros por el propio Parejo,

basadas en aquellas reglas; con la consencuencia, todo ello, del trastocamiento de elementos basales de la arquitectura establecida del Derecho Administrativo."L.Parejo Alfonso, L.Parejo Alfonso: L.PAREJO ALFONSO, *"Eficacia y administración..." op.cit.* pág.158

²⁷³"Una tal categoría sirve tanto para la construcción de la libertad (autonomía individual), como para la de la asunción responsable de tareas en interés de la colectividad, es decir, como legitimación-habilitación pura en interés de la colectividad, es decir, como legitimación-habilitación pura o vinculada a deberes" L.PAREJO ALFONSO, *"Eficacia..." op.cit.*, pág.159.-

La idea es la misma que H.KELSEN expresaba cuando nos decía:"...no en todos los casos de obligación jurídica se supone la existencia de un derecho subjetivo reflejo.Cuando la conducta obligatoria de un individuo no se refiere a otro individuo específicamente determinado en cuanto tal; es decir, cuando aquella conducta no ha de cumplirse frente a otro individuo determinado individualmente, sino que se la exige con respecto de la comunidad jurídica en cuanto tal, se habla, a veces, por cierto, de un derecho de la comunidad..."(KELSEN, *Teoría pura...* pág. 141) y que nos servía como apoyatura de filosofía jurídica al analizar los derechos y deberes del vecino en general.

²⁷⁴ L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit.* pág.165

Sánchez Morón y otros, en múltiples trabajos.

Estas razones son:

- a) La complejidad de la materia objeto de la regulación aplicada²⁷⁵.
- b) La aparición del acuerdo de voluntades como el medio más idóneo para la ejecución administrativa.
- c) La lógica de la actividad administrativa considerada desde razones

²⁷⁵ PAREJO nos hace las siguientes reflexiones:

"El principio de legalidad no permite ya legitimar, sin más, la totalidad de la acción administrativa, sencillamente porque la programación legislativa acabada de ésta, que es condición para el pleno juego de aquél, no se cumple en la realidad.

Tal programación, por las razones que ya nos son conocidas, es en gran parte de las materias necesariamente deficiente (escasa calidad, claridad, precisión o coherencia de las normas por dificultad de la materia o la complicación del entramado de títulos competenciales, entre otras causas) o insuficientes (ausencia de regulación material por escapismo hacia cláusulas generales, fórmulas vacías o ambiguas, conceptos genéricos o indeterminados o, incluso, habilitaciones en blanco).

En tales supuestos, la Administración o bien se ve forzada a encontrar una solución que no es inequívoca en las normas o bien, lo que es más grave, opera con un gran margen de libertad, con verdadera capacidad de opción y configuración, ponderando ella misma los bienes jurídicos en presencia, incluso, a partir directamente de la Constitución.

La tutela judicial no proporciona solución de cierre de la brecha así abierta. Por de pronto, y sobre todo porque enjuicia con criterio técnico-jurídico y no puede sustituirse en la apreciación administrativa (en otro caso, podría caerse en el peligro, no menos grave, del gobierno de los jueces), pero además porque ese juicio está referido exclusivamente a la justicia del caso concreto, el control que proporciona es por muestreo aleatorio derivado del ejercicio de las pertinentes acciones por los afectados, y dicho control se practica, finalmente, *ex post*, y en gran parte de los casos, con retraso, tal que resulta poderosamente influido por los hechos consumados.

Ninguna duda existe, pues, con independencia de los altibajos que la moda participativa sufre, sobre la pertinencia de la participación y aún la necesidad de un desarrollo que actualice al máximo las posibilidades de la técnica, a cuyo efecto se ofrecen principalmente dos vías: la orgánica (inserción en los órganos administrativos de representaciones sociales) y la procedimental (previsión de la intervención de los agentes sociales en los procesos administrativos de toma de decisiones). L. PAREJO ALFONSO "La participación en el Estado social", *op.cit.* págs. 39-40

púramente prácticas²⁷⁶

La importancia de la figura surge por el hecho que supone la emergencia del ACUERDO-CONTRATO como forma, junto con la NORMA, de determinación de lo que sea Derecho.

La dificultad en la recepción de la figura dentro de la dogmática del Derecho público deriva de la forma en que éste tuvo históricamente de independizarse del Derecho privado.

Las características formales y abstractas que en un principio devienen como propias del Derecho Público son originarias a su vez de la construcción heredada del Estado de la época absolutista.

La Ley, como encarnación de la voluntad general no puede entrar en transacciones con los particulares,²⁷⁷

Hoy ya no se sostiene una tal concepción del Estado. Precisamente de la visión instrumental que se tiene de todo el edificio jurídico, incluido el Estado, como suprema creación de la razón práctica en función de garantizar un desarrollo de las personas en aras de una integración social justa, se desprende de que cuando el Estado litiga, pleitea, o celebra contratos con sus propios ciudadanos, no nos encontramos ya ante un Estado de corte metafísico, sino de un Estado histórico que adopta en cada momento aquel "status" que interesa al logro de sus fines.

²⁷⁶ Es lo que Morón denomina la justificación tecnocrática de la participación por contraposición a la justificación sociopolítica. M. SÁNCHEZ MORÓN: "La participacion del ciudadano... op.cit. pág.95

²⁷⁷ "La voluntad estatal en modo alguno puede ser objeto de negociación o acuerdo, so pena de desnaturalización de su objetividad y ruptura del papel de la Ley" L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y administracion ... op.cit. pág.165

Por esto acertadamente se ha querido proyectar sobre el Estado la imagen de una gran empresa de prestaciones, tomada del Derecho privado.

Y del mismo modo que cualquier empresa, la Administración no se puede encorsetar, en sus relaciones intra y /o extra-personales, al ámbito estricto del cumplimiento de la legislación o de la normativa adoptada en sus reglamentos o normas de carácter interno sino que da una cabida más o menos amplia, y con mayor o menor efectividad, a fórmulas blandas de colaboración muchas veces de carácter informal, lo mismo hace la Administración cuando actúa informal o cooperativamente.²⁷⁸

Me interesa resaltar los principios dogmáticos del nuevo Derecho público porque pueden arrojar una intensa luminosidad sobre los fenómenos que están ocurriendo a nivel de Administración municipal.²⁷⁹

Son los siguientes:

1) La Administración goza de un amplio campo de autonomía allí donde no está vinculada por la Ley.

²⁷⁸ Es lo que efectivamente "hace la Administración cuando actúa informal o cooperativamente: opera al margen de los cauces y formas programados, con idéntica finalidad de evitar pérdidas de tiempo, dinero y efectividad" L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.167

²⁷⁹ Según W.HENKE son los siguientes:

"a) El reconocimiento a la Administración, allí donde no esté inequívocamente vinculada positivamente por la Ley, de un espacio de libre disposición para su actuación...

b) El entendimiento del Derecho como "mecanismo de dirección" social y, por tanto, no sólo como programa, sino también como sistema de decisión de conflictos y de protección frente a la arbitrariedad y el abuso de poder...

c) La admisión de que el espacio decisonal propio de la Administración no es contraria al principio de Estado de Derecho, si dicho espacio se trata (al igual que sucede con la autonomía de la voluntad en el Derecho privado) en el contexto del juego de los principios e instituciones jurídicos (aquí de Derecho público)" L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.160

2)El Derecho puede ser un precioso instrumento de dirección social.

El primero encuentra una fuerte apoyatura constitucional, como ya tuvimos ocasión de verificar.

En cuanto al segundo principio, es evidente que el Derecho incide en la realidad confiriéndole sentido y dirección.

Bien es cierto que esa combinación de sentido y de dirección, no se riñe con la función de control. Antes bien, forma parte intrínseca con la misma. Y sin embargo, desafortunadamente, parece que si en alguna Administración, hoy por hoy, no se admitiría la definición del Derecho como "mecanismo de dirección" social, y sí de control rígido de la actividad, esta es la Administración municipal.

De hecho viene siendo normal que el político municipal, o el técnico que asesora al político, va a entender la herramienta jurídica (Ley, Reglamento, Reglamento municipal o norma interna de su departamento) como el instrumento que le establece límites a su imaginación o iniciativa políticas, y en este sentido, como interdicción a la arbitrariedad y límite al abuso de poder que pudiera sobrevenir en su relación con los ciudadanos.

Por esta misma razón se sentirá íntimamente obligado a no valorar la norma (cualquiera que sea) como "mecanismo de dirección", y mucho menos, de dirección social, o lo que es lo mismo, al servicio de su comunidad local.

Esta lejanía entre lo jurídico y lo político a nivel municipal puede

encontrar múltiples y complejas razones.²⁸⁰

Y esto es tanto más lamentable cuanto que esta ruptura entre lo jurídico y lo político se da en aquel escalón representativo en que lo administrativo se funde y unifica singularmente con lo político. Las consecuencias negativas, tanto jurídicas como sociales son evidentes.

b) Las características de la nueva figura jurídica.

"El *"quid novum"* de esta forma alternativa de actividad administrativa radica justamente en que la voluntad de los ciudadanos contribuye directamente, como tal, a establecer los términos y condiciones de las relaciones jurídico-administrativas concretas, haciendo emerger éstas al primer plano del Derecho administrativo"²⁸¹.

De aquí el interés central que esta figura jurídica adquiere en el ámbito de la presente tesis. Se trata de la inserción más radical que pueda haberse dado en el ámbito del Derecho administrativo de la actividad hasta

²⁸⁰ Leyes de enorme transcendencia para las Corporaciones Locales como han podido ser la Ley de Seguridad Ciudadana o la Reguladora de las Haciendas Locales no cubrieron en absoluto las demandas no digamos de medios materiales para los Ayuntamientos, sino de una mínima satisfacción en relación a los niveles de participación que estos experimentaron a la hora de la elaboración de los diferentes proyectos.

Por otra parte, ha sido denunciada por diferentes tratadistas la inconsecuencia de no dotar a los Ayuntamientos en la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de legitimación activa para poder interponer recurso de inconstitucionalidad en relación a las leyes que socavarán sus propios ámbitos de autonomía local exigidos por la Constitución. Todo esto revela el asentamiento de una profunda desconfianza del Legislativo, Central o Autonómico con respecto a las Administraciones Locales. Y ha venido a ser la causa de una *"petitio principii"*, en el que el representante local no toma como suyas la normas en general, y a su vez, estas, salvando honrosas excepciones, se dictan muy alejadas de las realidades locales, al menos, tal como se viven estas realidades por sus propios representantes.

²⁸¹ L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.172"*

ahora reservada, por regla general, para participar en el tráfico de la vida privada, dando cauce con ello al ejercicio de un derecho fundamental como es el de la participación, con carácter generalizado, en el ámbito de la vida pública.²⁸²

La doctrina ha ido avalando la exigencia de una administración "participada".

Esto no quiere decir que dicha exigencia haya calado suficientemente a nuestro juicio en los comportamientos sociológicos que diariamente conforman el entramado de nuestras instituciones. Estamos aún lejos de ello.

Gurutz Jauregui ha reflexionado sobre el tema a raíz de nuestras

²⁸² "Es justamente la participación de otros sujetos distintos a la Administración viabilizada por el acuerdo la que, como ya hemos visto, ha estado en la base misma del tradicional rechazo de la figura como forma legítima de la actividad administrativa. Ahora bien, el hecho de que comporte indudablemente riesgos, no sólo (y no tanto) para la legalidad, como también (y sobre todo) la objetividad de dicha actividad no basta en modo alguno para negar la legitimidad de su previsión y juego. En efecto:

a) El Estado constituido no sólo es de Derecho, sino también democrático (art.1.1.CE) estando obligado...a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social. Ese deber estatal opera, además, sobre un orden sustantivo en el que la participación, incluso directa, en los asuntos públicos (sin restricción) es un derecho fundamental (art.23,1). Precisamente por ello la Constitución contempla expresamente la participación directa, con uno u otro alcance, en las tres funciones clásicas del Estado: con carácter general, mediante el derecho de petición (art.29,1 CE); con relación incluso a la legislativa y alcance consultivo, a través de la figura del referéndum (art.92 CE); respecto de la judicial, mediante su participación en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales y, en el decisivo orden penal, la institución del Jurado (art. 125 CE); y por lo que hace a la ejecutiva, (en el plano administrativo) mediante su ejercicio directo o la elección de los que deben ejercerla en su representación en la Administración más inmediata, es decir, la municipal (art.140 C.E.), así como - de resto-, únicamente a través de la participación justamente en el procedimiento administrativo (art.105 CE)" L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.172-173*

últimas elecciones. Compartimos con él su sombrío análisis sociológico de la realidad. Pero no creemos que la solución estribé solamente o principalmente en inventar o crear cauces jurídicos nuevos. ²⁸³

²⁸³ GURUTZ JÁUREGUI, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad del País Vasco, con motivo de las Elecciones Generales del 3 de marzo de 1996 nos hacía las siguientes reflexiones, que sintetizamos:

"Cada vez que se convocan elecciones resurge, con fuerza, la eterna polémica acerca de la bondad o maldad del sistema electoral vigente... Comparto esas críticas y asimismo considero que, tras 20 años de experiencia democrática, es hora de iniciar una reflexión serena acerca de la validez del actual sistema en su conjunto y de sus posibles alternativas.

Tal reflexión debe de partir en mi opinión, de una premisa fundamental: no existen sistemas electorales intrínsecamente buenos o malos... los sistemas electorales no constituyen la causa exclusiva, ni tan siquiera primordial, de los males presentes tanto en nuestro sistema democrático en particular, como en el conjunto de las democracias en particular. Tales deficiencias... enraizan en... una filosofía que se resume en la idea de que *la Democracia es demasiado importante para dejarla en manos de los ciudadanos*.

Los vigentes sistemas democráticos reducen la democracia a la condición de simple método destinado a regular, mediante el voto del electorado, la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje... Pero incluso esa capacidad es más teórica que real, en un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas como el nuestro... utilizando el símil del mercado, el sistema político no sólo selecciona y decide el número y el tipo de ofertas, sino que además impone el precio, las condiciones de venta, la cantidad, la calidad, etc. de los productos ofertados...

Se produce así una extraña paradoja, que podría definirse como la parábola del buen ciudadano. Una parábola según la cual se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar; no puede participar fuera de las elecciones, pero le está vedado abstenerse en éstas. Aquel que se abstiene de toda actividad política en el periodo entre elecciones es un ciudadano ideal, pero si se abstiene en los procesos electorales deviene en un ciudadano no responsable.

Todo ello ha dado origen a un modelo democrático cuyo eje lo constituyen no los ciudadanos sino las élites políticas... Frente a él parece necesaria la búsqueda de un modelo alternativo que permita situar a los ciudadanos en el centro del sistema democrático. Un modelo participativo cuya filosofía podría resumirse en la idea de que *la Democracia es demasiado importante para dejarla "sólo" en manos de las élites políticas*.

Vaya por delante una importante puntualización conceptual para aquellos que consideren esta idea como una mera utopía. A diferencia de lo que ocurre con la democracia directa, eterno

Quizás no debiese dejarse a la libre voluntad de los representantes políticos la opción entre el procedimiento unilateral o el consensuado en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan muy directamente a sectores y o territorios muy acotados, por ejemplo, de la realidad municipal. Esta obligatoriedad no implicaría necesariamente la renuncia o la dejación en el ejercicio de sus competencias.

O quizás aún no se asumieron plenamente por los políticos y los técnicos las virtualidades legitimatorias de los procedimientos consensuados, porque prima un modelo de "hacer política" no muy alejado de aquel que se

sueño imposible de cuantos revolucionarios en el mundo han sido, la democracia participativa no es antagónica sino complementaria de la democracia representativa...

...el modelo de democracia participativa no excluye la actuación de las élites. Lo que exige es que no sean ellas las únicas protagonistas...(el subrayado es mio) El problema fundamental de los sistemas democráticos actuales no radica en la existencia y protagonismo de las élites, sino en la imposibilidad de controlar su actuación y, en su caso, impedir o combatir la concentración de poder en sus manos, más allá de las competencias que les han sido otorgadas...¿Cómo hacer posible ese control? En primer lugar, ampliando los espacios de actuación de los ciudadanos. El sistema actual agota la participación ciudadana en un acto electoral que casi se reduce a una mera aclamación. Pues bien, frente a este reduccionismo, hay que reivindicar la idea de que no sólo los partidos políticos, sino todas aquellas organizaciones o grupos (políticos, sociales, económicos, etc.) cuya actividad incide en el bienestar general de los ciudadanos, deben ser objeto de un control y consecuentemente, deben ser susceptibles de ser participados por los ciudadanos...Lo que impide a muchos ciudadanos una mayor participación no es su falta de ganas, sino la ausencia de cauces adecuados.

Una buena prueba de ello lo constituye el desarrollo, al margen del circuito democrático-representativo, de movimientos sociales por la paz, la ecología, la igualdad de derechos, etc....Por último, participar no significa que los ciudadanos se pongan a votar como locos a todas horas y en todas partes. La participación consiste en llevar a cabo aquel conjunto de actos dirigidos a influir de manera más o menos directa sobre las decisiones de los gobernantes o de las diversas organizaciones y grupos que actúan en la arena pública...GURUTZ JAUREGUI "Parábola del Buen Ciudadano" *EL PAIS*, 21.2.1996

denominó "estado de obras"²⁸⁴ apresados como se ven en el estado democrático a poder exhibir de cuatro en cuatro años sus realizaciones tangibles.

Es por ello por lo que, a más de clarificar con mayor rigor la exigencia de democracia participativa que emana de nuestra Constitución, lo que es urgente es la renovación de cuajo de los modos de hacer política al interior de los propios partidos.

Para finalizar el apartado de las características, nos parece oportuno aportar el concepto definitorio que nos suministra Parejo sobre el Acuerdo Administrativo Consensual: "el acuerdo de voluntades entre una Administración pública y uno o varios sujetos de Derecho, regulado por el Derecho Administrativo, celebrado en el contexto de un procedimiento administrativo, a través del que aquélla deba ejercer una potestad asimismo administrativa y para la terminación o la preparación de la terminación de éste, que está dirigido a la constitución, modificación o extinción de una relación jurídica".²⁸⁵

c) Los sujetos del Acuerdo Administrativo Consensual.

Como en todo tipo de acuerdo, al menos han de personarse dos sujetos. En nuestro caso vienen ambos determinados por la legislación. Por lo que se refiere a uno de los sujetos, el que colorea desde un punto de vista jurídico la calidad y naturaleza del acuerdo, hemos de decir que forzosamente ha de tratarse de una Administración pública.

²⁸⁴ Tan vituperado en la época de la dictadura franquista por las fuerzas de la oposición clandestinas por considerarse el típico representante del denominado "crepúsculo de las ideologías"

²⁸⁵ L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.176

¿Qué se entiende por Administración pública?. Sin venir al caso el entrar en consideraciones de mayor profundidad, nos puede servir la relación de entes que se establecen como tales en la Ley que regula su régimen jurídico (30/192) y que en su artículo 2 establece :

"1.Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.**
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.**
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.**

2. Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad, a lo que dispongan sus normas de creación.

Por lo mismo, no sólo es que haya de estar incluido uno de los sujetos del Acuerdo Administrativo Consensual en el elenco de entes jurídicos enumerados por el artículo anterior, sino que han de estar expresamente sometidas en el régimen de su actividad al Derecho Administrativo, y actuando sus propias facultades administrativas.

Desde el ángulo de la Administración local no tienen ninguna especialidad las anteriores consideraciones.

Y por lo que se refiere al otro de los posibles sujetos del Acuerdo las posibilidades de vinculación son amplísimas, pues tan sólo se requiere que dicho sujeto lo sea de derecho, esto es, que sea una persona física o jurídica, y que esté en el pleno uso de sus capacidades jurídicas, ampliadas estas desde un punto de vista del Derecho administrativo, (art.30 de la LRJAP y PAc.). Además de ser interesadas en el procedimiento administrativo correspondiente y tener la condición de parte de éste, bien por ser titulares de derechos que vayan a resultar afectados por el acuerdo a celebrar, bien por haber comparecido oportunamente en dicho procedimiento, en tanto que

interesados simples.

El profesor Parejo destaca, tras haber analizado los requisitos de inclusión y delimitación clara y distinta de los sujetos, "la diferenciación legal entre partes intervinientes y ámbito personal (círculo de personas a las que esté destinado el acuerdo" Esta diferenciación es la que lleva a plantear los dos problemas candentes de la participación y que parece que chocan con el principio de igualdad de trato de la Administración para con los ciudadanos²⁸⁶.

²⁸⁶ FERRAN reflexiona en el sentido de que a veces el incremento de un valor puede generarse a costa de otro que se desearía no disminuyese en su concreción empírica. Y así nos dirá:

"Y en segundo lugar, y esto es lo fundamental, las convicciones morales de una misma persona suelen presentarse como contradictorias cuando intentan implementarse en la realidad. Valores morales situados en un nivel similar de fundamentación axiológica resultan antagónicos en su aplicación: si se persigue aumentar uno de ellos, la participación, por ejemplo, disminuye otro de la misma importancia que también se desearía incrementar (tal como la igualdad)..."

Por otra parte, y en relación a este mismo problema, destaca el fenómeno de nuestros días que se ha venido a denominar *corporatismo*.

Para FERRAN ello se debe a que ..." el peso creciente que han ido adquiriendo las denominadas *organizaciones de intereses*...ha impulsado a veces unos procesos políticos de negociación de materias económicas y sociales...al margen de los procesos institucionales clásicos,...fenómeno que, como veremos, ha permitido acuñar el término *neocorporatismo* en la literatura especializada...

"Se trata de un concepto que a veces se refiere a un *objeto* de estudio; la nueva representación, agregación y negociación de intereses, realizada principalmente por las organizaciones empresariales, sindicales y de los propios gobiernos, en una serie de procesos decisionales que fijan aspectos claves de la política socioeconómica. Otras veces con este concepto se pretende indicar la existencia de un nuevo *modelo explicativo*...

En lo que sigue, adoptaremos el primero de los sentidos...

...tal como defiende Offe...podemos señalar como principales elementos del fenómeno corporatista, los siguientes: el aumento del número y la complejidad de los diversos "intereses sociales", la nueva formación y canalización de estos intereses a través de diversas organizaciones, y, por último, las prácticas de negociación y de concertación social...

...Ello ha suscitado tanto voces de alarma por ser una vía política procedimental ajena en principio a los mecanismos parlamentarios de la democracia liberal clásica, como voces de esperanza al interpretarse como una vía de posible evolución de las muchas veces bloqueadas relaciones entre los sectores

En relación a la problemática de los sujetos que podrían legítimamente ser llamados a participar en sus diferentes grados a nivel de administración municipal podría decirse que en principio cualquier ciudadano que reúna la condición de vecino o que se sienta afectado por la resolución que vaya a adoptarse desde el municipio encuentra legitimación para integrarse como sujeto de derecho para elaborar la resolución o preparar el camino de la misma junto a la Administración municipal.²⁸⁷

estatales y del mercado, en el actual periodo de resituación democrática, y que en cualquier caso resultan más eficaces que los mecanismos pluralistas clásicos en el momento de coordinar las nuevas demandas de carácter socioeconómico.

...podemos afirmar que las organizaciones empresariales y los sindicatos se han convertido en actores centrales-junto a los gobiernos y a la administración- de buena parte de las políticas impulsadas en las democracias liberal-sociales de este periodo...

Resulta, sin embargo, muy diverso, tanto el grado de homogeneidad...de los intereses, el grado de presión...el tamaño y la capacidad negociadora...

...las prácticas de concertación social...significan a la vez que una reducción del número de interlocutores válidos frente a la administración que casi imposibilita el acceso de otras organizaciones (puede hablarse de la existencia de "monopolios" en la representación de intereses), una activa presencia del Estado...en su caracterización de "otro actor más"...como en su caracterización institucional moderadora...

Todos estos elementos influyen en la capacidad legitimadora del sistema y en la nueva distribución de poderes de las democracias liberal-sociales..."

FERRÁN REQUEJO COLL, "Las democracias...o.c.págs.50,151-153 y 203

²⁸⁷ "Parece evidente que si bien es preceptiva la audiencia previa de todos los referidos interesados, no puede serlo la condición de parte interviniente de éstos. Pues -aparte el caso de la oposición a la celebración del acuerdo- un interesado puede perfectamente no oponerse a éste, pero no querer suscribirlo como parte o entender que no es necesario que intervenga en él. Esta circunstancia otorga de por sí suficiente justificación a la diferenciación legal.

Pero a ella se suma, en todo caso, la legitimidad a todas luces de los acuerdos administrativos consensuales en favor de terceros. Si las estipulaciones en favor de tercero son legítimas de acuerdo con el Código Civil (art. 1257 párr.2º) con mayor razón deben serlo en el caso de aquellos acuerdos. Pues en éstos la causa es siempre la realización del interés general..."L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.196

Se hace imprescindible que si el número de sujetos interesados desborda las posibilidades metodológicas para hacer viable la resolución, estos se constituyan en asociación y elijan democráticamente a sus portavoces o representantes. Y lo que analizado así, en abstracto, parece plantearse ingenuamente como una opción condicionada, en nuestros municipios del sur de la Comunidad de Madrid o en cualquier municipio de unas dimensiones demográficas medias, se erige como una acuciante necesidad. Esto es: la necesidad de la existencia, cultivo y mimo del asociacionismo. De aquí el valor crucial que adquiere, desde la perspectiva de la elaboración de Acuerdos Administrativos Consensuales, el art. 72 de la Ley Básica del Régimen Local:

"Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación, en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública"

Son pues estas asociaciones, que estructuran y promueven la defensa de los intereses de los vecinos, las que están llamadas a incidir en la actividad negociadora, y en la formación de la voluntad decisora conjunta con la Administración. Su legitimación puede provenir de múltiples factores. Lo más normal es que en base al asentamiento territorial en que fundamentan su representatividad formulen en cada momento aquellas necesidades concretas que incidan en las distintas políticas sectoriales de un ámbito territorial concreto.

En resumen, las asociaciones no sólo cumplen una función legitimatoria, estructural y coyuntural, de la Administración local, sino que conforme a la LRBRL son instrumentos imprescindibles de integración subjetiva de los vecinos, sobre todo en la gran ciudad.

En cualquier caso está claro que de la regulación que se desprende del número 2 del artículo que comentamos en que se establece que

"Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados"

Se está reivindicando la imperiosa necesidad de llevar a cabo un trabajo serio de preparación del acuerdo, que no puede obviar ninguna de las fases, por muy detalladas que pudieran parecer. Todo ello deberá dar lugar a periodos de estudios técnicos con los intervinientes, tras los cuales deberán aportarse las ideas relativas a los grupos de intereses representados, sin obviar el consiguiente debate, y tendiendo a provocar las consiguientes síntesis integradoras.

Por lo que se refiere a los asesoramientos que cada una de las partes puede llegar a necesitar para formarse una voluntad clara en las decisiones a adoptar, entendemos que la Administración municipal, sobre todo en los municipios del sur de la Comunidad de Madrid, y en general, en cualquier municipio de dimensiones medianamente urbanas (a partir de 20.000 habitantes) parte con una relativa ventaja en función de la existencia de una burocracia propia.

El problema es que la propiedad de la burocracia no lo es tanto, a mi entender, de los representantes electos, cuanto del municipio en cuanto tal.

Lo que sin embargo no empece para que dicha burocracia, así como el resto de elementos que integran el municipio, se sitúen jerárquicamente bajo la directa potestad del Alcalde y del resto de órganos electos con competencias propias. Entiendo que para que el Acuerdo pueda realmente partir de posiciones netamente definidas ninguna de las partes puede hurtar a la otra la posibilidad de todos los apoyos técnicos de cualquier clase que

pudieran ofrecerse, así como de la posibilidad de integrar asesoramientos nuevos²⁸⁸

d) Clases de Acuerdos Administrativo Consensuales.

d1) en función del efecto sobre el procedimiento.

d2) en función del grado de regulación de la relación.

d3) en función del contenido de las obligaciones,

d4) en función del momento de su celebración

Por lo que se refiere al apartado d1) los efectos sobre el procedimiento devendrían en la siguiente clasificación:

d1.1) acuerdos finalizadores del procedimiento (sustitutivos de las resoluciones) y

d1.2) acuerdos no finalizadores del procedimiento (no sustitutivos de las resoluciones).

Estos últimos a su vez pueden ser vinculantes, o no vinculantes.

Esta clasificación "expresa la gradación de la participación en la

²⁸⁸ Se trata de generar una dinámica consensual en que estén presentes los tres sujetos que por definición están legitimados para la participación: Los representantes del pueblo, legitimados por las urnas; los funcionarios y técnicos competentes en la materia, legitimados por su pertenencia a la Administración y por el conocimiento que poseen en las distintas materias; y el sujeto o sujetos, individual o colectivamente representado, que está interesado o legitimado por ser afectado en sus derechos.

Pero atiéndase que no estamos aquí reivindicando tanto la presencia de los tres sujetos, cuanto de la funcionalidad de los segundos en relación a los primeros y/o a los terceros. Ante posiciones que resultasen contrapuestas entre los primeros y los terceros es claro el peligro de que los dictámenes técnicos de funcionarios que pertenecen a la Administración se viesan de alguna manera compelidos o coaccionados en relación a su juicio técnico, debido a la relación de subordinación disciplinaria que viven con respecto a los primeros. Por ello, el esfuerzo de independencia y de participación real y efectiva a la hora de elaborar el acuerdo ha de cimentarse sobre la independencia real y efectiva también de cada una de las legitimidades.

No impide pues la utilización de la figura el que la decisión administrativa implique el ejercicio de autoridad. Antes bien, parece como si se ciñese de modo preferente a este tipo de ejercicio la posibilidad discrecional del uso de la figura que comentamos. Con lo cual, es evidente que se prestigia el propio ejercicio compartido de la autoridad, desde una valoración democrática de la figura.²⁹⁰

²⁸⁹ Puede afirmarse la "posibilidad de juego en principio como forma alternativa a cualesquiera de las que puede adoptar la actividad administrativa: fomento, prestacional o de servicio público, arbitral, e incluso, de intervención o policía" L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.178"*

²⁹⁰ Es importante destacar la advertencia que el profesor Parejo realiza en relación al tipo de acuerdos que ni terminan el procedimiento ni lo vinculan. "Aún cuando la Administración no quede vinculada por el o los acuerdos que se alcancen a lo largo de la instrucción del procedimiento, parece que éstos deben condicionar en alguna forma la conducta de las partes firmantes, incluida la Administración, y por tanto, al propio tiempo, limitar el margen de actuación de ésta y proporcionar a la misma nuevos y específicos motivos de actuación (pues el principio de buena fe y de protección de la confianza no es de sentido unidireccional y afecta también a las demás L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.180, en nota marginal"*

Quizás sea el principio de buena fe y de protección de la confianza, el que, desde un punto de vista psicológico y/o sociológico, -que no netamente jurídico- ha sufrido más en relación a las expectativas que con respecto a la Administración se venían abrigando a partir de la instauración democrática.

Asociaciones, Entidades, y vecinos que se han relacionado con la Administración, y hablamos desde un punto de vista local, han sufrido una decepción creciente a partir de las escasas posibilidades de inserción, y sí muchas veces de manipulación, que han tenido sus aportaciones.

La Administración les ha aparecido, desgraciadamente, como poseedora exclusiva de la verdad, sedicente defensora única de los intereses generales y por encima de cualquier eventual emergencia de necesitar ayuda, por considerarla como hipoteca, en relación a los ciudadanos de buena fe.

Lo cual, sin embargo y en evidente paradoja, en unas colectividades también condicionadas por la estructura de clases, ha llevado no pocas veces a percepciones, quizás no objetivas en la mayoría de las ocasiones, pero en cuanto percepciones, ciertas, de claudicación frente al poderoso y de ejercicio, si no despótico, SÍ, CARENTE DE MOVITAVACIONES frente al débil.

d2) en función del grado de regulación de la relación.

La segunda de las clasificaciones hace referencia al grado de regulación de la relación. De ella deriva a su vez la clasificación de Acuerdos-Marcos Administrativos Consensuales y Acuerdos en sentido estricto.

La temporalidad forma parte del tipo que hemos denominado Acuerdo Marco. Aparte de fijar con la mayor precisión las reglas de juego para alcanzar sucesivos acuerdos, su proyección en el tiempo, si han sido elaborados con el rigor y matización necesarios posibilitan el desarrollo pacífico y fructífero tanto desde un punto de vista político como jurídico procedimental. Es evidente su oportunidad si se vinculan a actos tan trascendentes como la proyección cuatrienal de un mandato municipal, o la anual presupuestaria o el desarrollo de un plan urbanístico consensuado. Las posibilidades de los Acuerdos Marcos pueden desbordar con creces la gestión incrustada en los cuatro años de un mandato y exigir, por la propia naturaleza de la actividad, una mayor proyección temporal.

d3) en función del contenido de las obligaciones,

La siguiente clasificación es la que divide el Acuerdo en Acuerdo de ejecución o fijación y Acuerdo de intercambio, por una parte, y Acuerdos complejos o simples de otra.

La primera clasificación es de una importancia transcendental para la vida municipal.²⁹¹

²⁹¹ Como dice Parejo Alfonso, "es aquí donde la técnica convencional puede más claramente servir a la agilización y eficacia de la actuación administrativa, con simultánea generación de seguridad y estabilidad jurídicas en la relación Administración-ciudadano. Ello siempre que su conclusión se inspire en el principio de igualdad y, por tanto, en el tratamiento igual de los ciudadanos en circunstancias análogas. En esta hipótesis, el acuerdo opera como técnica para la concreción en el caso de deberes y obligaciones que ya están establecidos por el Derecho objetivo, es decir, en definitiva, de simple ejecución..." L. Parejo Alfonso: "Eficacia y ... o.c.

Por este motivo nos vamos a detener expresamente en ella para indagar en las razones de tal importancia.

Dichas razones las apoyamos en los siguientes argumentos:

1) Si hay algún campo del Derecho público en el que surjan más serias dudas en relación al Derecho aplicable al caso concreto éste es el del Derecho público municipal.

2) Los principios de seguridad y estabilidad jurídicas consustanciales al Derecho encuentran pues una especial dificultad para el caso de las relaciones ciudadano-Administración en el ámbito de la Administración local.

La dificultad de la utilización de su técnica deriva de la ineludible contrapartida de afianzamiento del procedimiento para su aplicación a todos los casos que concurren con iguales perfiles fácticos.

Es decir, se trataría de efectuar una política local en la que los ciudadanos contaran con antecedentes jurídicos sentados para saber cual puede ser el módulo de comportamientos que en determinadas circunstancias habrían de observar para llegar a convenir con la Administración en la solución a sus problemas²⁹².

pág.181,

²⁹² El problema que ha surgido en infinidad de ocasiones en estos años de gestión municipal ha sido el de la incapacidad muchas veces en que se han visto los ciudadanos para poder saber a qué atenerse. Han sido actitudes que derivaban de comportamientos no reglados y totalmente discrecionales. La desigualdad de trato ha podido provenir en los casos de los ayuntamientos del sur de la Comunidad de Madrid más que de discriminaciones que podríamos denominar "de clase", de discriminaciones en función del "clientelismo político" que había que satisfacer, y ante la escasez de recursos y la ingente demanda de soluciones a problemas urgentes.

En esta casi inexistente falta de programación continuada han debido pesar y no poco las siguientes razones:

1) La subordinación real que los Alcaldes de cada uno de los

Destaca Parejo, apoyándose en el Derecho alemán. "que ese campo se extiende al de la llamada "discrecionalidad de ejecución"...El sentido de la figura radica tanto en la combinación de seguridad y eficacia que proporciona, como en el incremento de la aceptación de la solución ejecutiva por el destinatario de la norma"²⁹³

d4) en función del momento de su celebración

La última de las clasificaciones, en función del momento de celebración del acuerdo, atiende a la posibilidad de celebrar no sólo éste, sino el denominado preacuerdo, acuerdos parciales e incluso acuerdos de arbitraje. Todo ello fundamentándonos no sólo en la L.R.J.A.P. y y P.Ac (30/1992) sino también en la propia L.C.A.P. (13/1995) dada la naturaleza consensual,aún cuando diferenciada, entre los Acuerdos Administrativos Consensuales y los Contratos Administrativos típicos.

e)Integración de los Acuerdos Administrativos Consensuales en el marco de la legalidad y criterios técnico-políticos para su utilización.

municipios han sufrido en relación a los equilibrios de poder entre las distintas corrientes políticas que han dominado la estructura jerárquica de la Comunidad madrileña o del propio Estado Central en las competencias no transferidas a aquella. (Este problema ha gravitado con mayor o menor intensidad al interior del propio partido que gestionaba las tres Administraciones).

2)La propia correlación de "fuerzas" políticas al interior del equipo de gobierno municipal. Hablamos de las propias corrientes o tendencias al interior del equipo de gobierno municipal, como continuación de las derivadas de la subordinación anterior.

3)La dificultad para cualquier gestor de disciplinar su propio trabajo y las posibilidades de control que implica el llevar a cabo convenios como los que estamos analizando para situaciones que puedan presentarse en la gestión posterior.

4)En fin, los propios límites que suponen al ejercicio del poder político.

²⁹³ L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.182,

Abordamos por una parte el primer término de la proposición, esto es, la integración en la legalidad de los Acuerdos Administrativos Consensuales para abordar a continuación cuales sean los factores que determinen para la Administración la elección de ésta forma consensuada sobre la unilateral.

Dos corrientes se enfrentan en relación al primer problema. La postura de los que exigen que la legislación sectorial concreta en cuyo marco se desarrolle la potestad administrativa habilite a ésta para llevar a cabo el Acuerdo Administrativo Consensual. La fundamentación para tal aserto se lleva a cabo a partir del párrafo del art. 88, 1 que comentamos en el que se dice que tal acuerdo deberá celebrarse "con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule". Esta posición tiene su máximo exponente en A.MENENDEZ REXACH.²⁹⁴

Frente a él se sitúa el profesor Parejo, que hace suya la opinión de F.DELGADO PIQUERAS²⁹⁵

Tras una mayor fundamentación de las razones que avalan esta tesis concluye el profesor Parejo su exposición con tres argumentos a favor de la

²⁹⁴ A. MENENDEZ REXACH, "Procedimientos administrativos, finalización y ejecución" en la obra colectiva dirigida por J.LEGUINA VILLA y M.SANCHEZ MORON, *"La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"* Ed. Tecnos, MADRID, 1993 nota núm 61 págs. 263-265

²⁹⁵ Para el cual, "la misma redacción literal de la habilitación legal general permite sostener que la remisión a las normas sectoriales tiene por objeto exclusivamente modular o adecuar dichas habilitación a las características específicas de la materia administrativa correspondiente, por lo que no puede enervar la aplicabilidad directa de dicha habilitación. Tanto más, cuanto que ésta no comporta nunca la pérdida por la Administración de su capacidad para actuar y, por tanto, decidir unilateralmente". F.DELGADO PIQUERAS, *"La Terminación Convencional del Procedimiento Administrativo"*. Edit. Aranzadi Madrid, 1995 págs.187-188. L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. págs.184-185"*

misma, a saber y resumidamente:

1ª) que el artículo 88 cumple holgadamente la reserva de Ley en "punto a la dotación de la Administración Pública con capacidad para celebrar acuerdos en el contexto de los procedimientos administrativos,

2ª) que a ello no obsta el que dicho artículo no regule por sí mismo unos extremos que parecen esenciales para la operatividad de los procedimientos convencionales,

3ª) y, finalmente, que la remisión a la "disposición que lo regule" no sólo puede, sino que incluso debe interpretarse en sentido perfectamente compatible con la directa aplicación del propio art.88"

En relación a los criterios para su utilización nos parece interesante resaltar la nota que a pié de página del estudio que comentamos nos advierte de que en el Derecho Alemán, a la vista de las características mismas de la regulación positiva de que son objeto, en determinadas materias está excluído el empleo de la técnica convencional. Entre estas, cabe citar las de exámenes y pruebas en general; nombramiento, promoción y remuneración de funcionarios; y otorgamiento de la ciudadanía.²⁹⁶ Es sorprendente la

²⁹⁶ (De la PONENCIA SINDICAL del 6º Congreso de la FEDERACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE COMISIONES OBRERAS, celebrado en Torremolinos los días 11 al 16 de Marzo de 1996) Por lo que se refiere al ámbito del empleo público quiero trasladar las siguientes apreciaciones:

"En cuanto al derecho de negociación colectiva,...debemos hacer un análisis más pormenorizado de los límites que padece tal derecho...Entre estos límites cabe destacar tres que son inherentes a cualquier modelo estatutario similar al previsto en nuestra Constitución:

-La necesidad de que sea el Parlamento, (Asambleas Regionales u órganos de gobierno de los entes locales, en su caso) quien determine vía presupuestaria la remuneración global de los empleados públicos.

-La reserva legal y, sobre todo, reglamentaria de un significativo número de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, especialmente de los funcionarios.

Estas dos limitaciones del derecho a la negociación colectiva en las Administraciones públicas no sólo afectan al derivado de la Ley 7/90 para los funcionarios públicos, sino que también lo hacen sobre el derivado del Estatuto de los

Trabajadores para el personal laboral...

Conviene recordar también al hilo de estas reflexiones las diferencias existentes entre "acuerdos" y "pactos" tal como estos conceptos se recogen en la Ley 7/90... Los acuerdos y pactos son instrumentos negociales que se diferencian por la jerarquía competencial del órgano de la administración que es parte de ellos.

Así, puede afirmarse que el acuerdo es una norma negociada en las mesas, que para poder ser eficaz y desplegar los efectos propios de una norma precisa de la aprobación de quien tiene competencia para regular las materias sobre las que se negocia; ello es así porque la competencia para regular la sigue ostentando el Consejo de Ministros o los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o los órganos correspondientes de las entidades locales, y no hay ninguna delegación de aquella en el representante de la correspondiente administración en la mesa negociadora. Por otro lado, los pactos vinculan directamente a las partes siendo innecesaria la concurrencia de otro órgano de la Administración para su validez y eficacia. Es el supuesto en el que se corresponden el ámbito competencial en el que se negocia con el que directamente negocia. Existe otra figura jurídica: "la determinación unilateral de las condiciones de trabajo" contemplada en la actual Ley 7/90 que requiere también un análisis más pormenorizado.

Dice su art. 37,2 que:

"Corresponderá al Gobierno, en los términos del artículo 3.2b de la Ley 30/84 de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y a los órganos de gobierno de las administraciones públicas en sus respectivos ámbitos, establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en los casos en que no se produzca acuerdo en su negociación o no se alcance la aprobación expresa y formal a que alude el artículo 35"

...la unilateralidad ...en los supuestos de desacuerdo... es una manifestación más del principio de eficacia siempre subordinado al de legalidad y ausencia de arbitrariedad... Otra cosa bien distinta es la regulación unilateral por no alcanzarse la aprobación expresa y formal... en este caso sería más acertada la devolución del acuerdo... a la mesa negociadora en que haya sido pactado..."

Por otra parte, de todos son de sobra conocidas las diferencias profundas existentes entre el art. 85 del Estatuto de los Trabajadores, en el que se establece el siguiente amplísimo campo de posibilidades:

"DENTRO DEL RESPETO A LAS LEYES, LOS CONVENIOS PODRAN REGULAR MATERIAS DE INDOLE ECONOMICA, LABORAL, SINDICAL Y ASISTENCIAL, Y EN GENERAL, CUANTAS OTRAS AFECTEN A LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y AL AMBITO DE RELACIONES DE LOS TRABAJADORES Y SUS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS CON EL EMPRESARIO Y LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES".

Se puede afirmar que, en tanto en el Derecho Sindical General "si se repasa en la amplitud de los adjetivos que califican la materia del convenio (económica, laboral, sindical y asistencial)

así como en la fórmula abierta en que concluye el precepto: "...y en general, cuantas otras afecten...", se está formulando el diseño legal de un contenido expansivo", en tanto en el Derecho Sindical de la Función Pública "Se configura... un modelo verdaderamente limitado de negociación colectiva...restringido a determinadas materias y condicionado por la aprobación administrativa expresa en buena parte de los casos". (Palomeque)

¿Qué venía ocurriendo en nuestros Ayuntamientos hasta ahora?

En una ponencia presentada no hace muchos años sobre negociación colectiva en los Ayuntamientos, durante la celebración del 6º Curso de Formación para Secretarios e Interventores por la Consejería de Cooperación de la Comunidad de Madrid, el Sr. SÁNCHEZ-PAUS GALLEGO, Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Valdemoro exponía acertadamente lo siguiente:

"Se observa últimamente una tendencia de los Sindicatos a forzar a las Entidades Locales a reconocer la existencia de Comités Unitarios, es decir, formados por la Junta de Personal y el Comité de Empresa, como un único órgano de negociación de cuantos aspectos se refieren tanto a las condiciones de trabajo, como otros de índole económica, etc...que afectan por igual a funcionarios o contratados en régimen laboral.

Si hemos de ser sinceros, la verdad que nos encontramos a diario, en especial en aquellas Entidades Locales de cierta entidad, es decir, con una plantilla superior a las cien personas, en que -por regla general- no se ha establecido una separación meridiana entre las categorías y/o los puestos de trabajo, existiendo puestos que están ocupados indistintamente por personal laboral y funcionario y que por tanto, la realidad impone que tanto las condiciones de trabajo en dichos puestos como otras cuestiones relacionadas con los mismos, entre los que tiene una máxima importancia la retributiva, sean las mismas independientemente de la vinculación jurídica que se tenga con la Entidad. Esto es así por evidentes razones de justicia y equidad. Dos personas que realizan el mismo trabajo deben percibir idéntica retribución. De lo contrario, se crea un agravio comparativo sin fundamento alguno, que a la larga degenera en insatisfacciones y conflictos de envergadura. Por ello los Sindicatos, -a nuestro juicio con buen criterio-, han tratado de actuar procurando que de dicha actuación se derivaran igualdad de beneficios para todo el colectivo de empleados, ya sean funcionarios o contratados en régimen laboral."

Y en otro lugar de su exposición:

"Bien es cierto, que tales acuerdos (los referidos a funcionarios), no han podido adoptar la denominación de convenio y ni tan siquiera han podido tener el mismo contenido, y mucho menos, que en los mismos se plasmara la misma nomenclatura. Ha sido preciso buscar "artimañas" (sic) que permitieran llegar al mismo fin, utilizando medios esencialmente distintos"

Este tipo de artimañas jurídicas carecen-a mi parecer- en este momento de razón de ser para las Corporaciones locales, por cuanto, respetando la legalidad estatutaria a que han de estar sometidos los funcionarios públicos locales, y por tanto las condiciones generales establecidas por la Administración del

excasa o nula utilización de la alternativa consensuada en el ámbito de la Administración local. Es cierto que frente a ella se pierde protagonismo por parte de la Administración y se gana por parte de la ciudadanía. Pero si en alguna Administración se verifica el hecho de su realización política y administrativa plenas en cuanto que, como el "grano de trigo del Evangelio" pierda protagonismo como ente separado, esta Administración no es otra sino la local.²⁹⁷

Estamos pues en un ámbito en el que la Administración puede perder el protagonismo que la ha caracterizado²⁹⁸

Estado, las materias a las que puede proyectarse el ámbito de negociación colectiva funcional lo pueden ser, esta vez sí, de forma autónoma, como ACUERDOS ADMINISTRATIVOS CONSENSUALES. Figura, sin embargo, que ha sido frecuente en áreas de gestión como el urbanismo, y a la que hemos aludido en otro lugar de la tesis, pero a la que, en la práctica tampoco se la ha querido dotar de la seguridad jurídica y la claridad y transparencia con la que aparece el ACUERDO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL.

²⁹⁷ Resulta sumamente interesante al respecto, por si aún nos quedasen dudas sobre el terreno que pisamos, la advertencia que el profesor Parejo nos hace en nota a pie de página:

"Trayendo de nuevo a colación la referencia, tan útil en esta materia, del Derecho Alemán. A. SCHERZBERG señala que la mera posibilidad legal de la forma alternativa convencional de actuación administrativa se ofrece, desde la perspectiva del ciudadano, como oportunidad para afirmar con mayor efectividad sus propios intereses, y, desde la perspectiva, de la Administración, como pérdida del poder de determinación unilateral de los términos de ejecución de la Ley. L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia... op.cit. pág.187

²⁹⁸ Aún a riesgo de ser tachado de reiterativo, no me resisto a repetir lo que al principio de la tesis fundamentaba en la doctrina del Estado Social y que el profesor Parejo venía a resumir con las siguientes consideraciones:

"... En este apartado destacan muy especialmente los sindicatos y las asociaciones empresariales, cuya transcendencia para el funcionamiento del sistema resalta el constituyente al incluirlos en el Título Preliminar de la Norma Fundamental. A tenor del artículo 7 de ésta, parece fuera de toda duda que el legislador, sobre garantizar su organización y funcionamiento democráticos, ha de asegurar su intervención allí donde se haga pertinente la defensa o la promoción de los intereses a que obedecen estas específicas asociaciones. Dicho de otra manera, el legislador debe, en el ámbito de la participación económica y social, otorgar a estas organizaciones un papel protagonista

La remisión, pues, a la normativa sectorial a la que alude el art.88 tan sólo va buscando la modulación concreta de la técnica convencional a las características propias del area o sector en cuestión, pero nunca que en el mismo forzosamente deba producirse un apoderamiento o habilitación expresa, y cuando menos, reiterativa y redundante²⁹⁹

Es tarea pues de política municipal prioritaria el llevar a cabo un exhaustivo estudio de los desarrollos legislativos sectoriales que impliquen "modulaciones" concretas al ejercicio de la potestad administrativa para una posible actuación consensuada local.

La tarea anterior compete en primer lugar al Alcalde, pero también al resto de los órganos institucionales, tanto necesarios como complementarios.(Pleno, Concejales-Delegados para cualquier tipo de actividad, Comisión de Gobierno, Organos desconcentrados, etc.)

Una programación de objetivos que implique la técnica de la concertación con los distintos destinatarios, en los que han de aparecer con nitidez desde el primer momento los contenidos a consensuar, los sujetos con los que se ha de contactar, como presuntos interesados legítimos de la materia, los recursos materiales, técnicos, etc. Hablamos de programación sin que implique el desarrollo de ningún normativismo específico. Sí una técnica al servicio del desarrollo del derecho de participación.Exigencia que ha de

similar al que, en el de la participación política, corresponde sin duda a los partidos. Pero similar y no equiparable, pues la participación política es omnicompreensiva, por su finalidad (engloba todas las facetas de la vida colectiva y, por tanto, también la económico-social) y está al servicio de la articulación, por representación del poder soberano."

²⁹⁹ "no persigue condicionar el recurso de la Administración a la técnica convencional a un apoderamiento expreso"... La función de la normativa sectorial en cuestión es, pues, la de modular y precisar las condiciones de dicho juego..."L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia ... op.cit. pág.188

desembocar en una evaluación política continuada en torno a las dificultades y los avances que en cada sector específico de materias encuentren los distintos representantes políticos involucrados. Lo que hasta el momento presente no hubiese encontrado asidero legal en la legislación positiva, no sólo lo va a encontrar en el artículo que comentamos, sino que encuentra un impulso real para la legitimación democrático-constitucional del desarrollo de su actividad político-administrativa.

Sintetizando, podemos decir que:

1)El art.88 suministra un apoderamiento general, de directa aplicación.

2)Es de una importancia excepcional en la Administración local dada la intensa absorción de competencias que de la Administración local pasaron a la Administración Central o Autonómica y que hoy configuran extensas áreas de desarrollos sectoriales.

3)En no pocas áreas el estudio de la aplicación sectorial concreta será el que determine de modo imperativo el juego de la técnica convencional.³⁰⁰

³⁰⁰ "En conclusión, pues, el artículo 88, 1 LRJAP y PAC es una norma completa, que formula un apoderamiento general, de directa aplicación, para la actuación por la Administración pública de forma convencional (en calidad de alternativa a la unilateral), y que, consecuentemente, configura también directamente la capacidad de obrar de dicha Administración en los procedimientos administrativos ordinarios. En la economía del precepto legal, la remisión que efectúa a las disposiciones sectoriales de pertinente aplicación por razón de la materia tiene la finalidad de asegurar el ejercicio de capacidad de obrar -perfecta desde el expresado artículo de la LRJA y PAC- de manera conforme a la finalidad y las características de la regulación material de dichas disposiciones. En consecuencia, si bien éstas no son precisas para completar la capacidad de obrar de la Administración, sí que pueden modular el juego de la técnica convencional (hasta llegar a imponerlo, excluyendo el acto unilateral), por relación justamente a su alcance, efectos y régimen jurídico, e incluso, excluir completamente su juego en la materia" L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.189-190*

f)La causalidad y los Acuerdos Administrativos Consensuales.

El elemento causal de la terminación convencional no puede ser otro sino el "interés general". Tanto desde el carácter contractual del Acuerdo Administrativo consensual, adornado consiguientemente de los elementos esenciales con los que se reviste el contrato típico y que se describen en los artículos 1274 y 1275 del Código civil, como desde el carácter de actividad administrativa (arts. 103,1 y 106,1 C.E.) . La causa no ha de identificarse con la motivación real de las partes. Sin embargo, invalidaría el acuerdo el que dicha motivación se sustentase en finalidades ilícitas o inmorales.³⁰¹

En cierto modo, los sujetos que coparticipan con la Administración local en el ejercicio de una actividad administrativa, y de los que ya hemos tratado, ven elevado el rango de su propia actividad al estar orientada ésta hacia una finalidad que rompe el marco de los intereses acotados de la privacidad para trascender al marco de los intereses de la propia legalidad, esto es, los intereses generales, a los que sirve con objetividad la Administración. Tal es la dignidad con la que se reviste el ejercicio del derecho de participación al insertarse en el marco del derecho público.

g)La eficacia "versus" los Acuerdos Administrativos Consensuales.

Por muy tediosa que pudiera parecer la elaboración rigurosa de los ACUERDOS ADMINISTRATIVOS CONSENSUALES, es indudable que ha de reportar mucha mayor eficacia, desde un punto de vista -y esto es muy importante- de los valores por los que se ha de medir el trabajo de la

³⁰¹"...el propósito común perseguido por las partes no puede ser otro que el legalmente prefijado a la concreta actividad administrativa de que se trate...y por tanto, y en último término, el interés general" L. PAREJO ALFONSO: "Eficacia y ... op.cit. pág.191

El segundo de los estudios de la obra del profesor Parejo que venimos comentando lleva por título: "La eficacia, principio de actuación de la Administración".

En este estudio se hace un riguroso análisis sobre dicho principio, a partir fundamentalmente de la diferenciación crítica entre la eficacia en la Administración y otros tipos de eficacias que enfocan dicho principio a partir de técnicas gerenciales o de *manegement* privadas.

Resumiendo los puntos fundamentales del estudio, éste parte de la consideración que en nuestros días ha adquirido lo privado frente a lo público, la pérdida de vigencia de la Ley general, para entrar en una exaltación de las normativas singulares, y sobre todo, lo que él llama "empresomanía", que consiste básicamente en poner a la empresa, una vez que se ha desechado lo que suponen motivaciones generales y solidarias, como centro de la persona y de la sociedad misma.

El mundo de la empresa sin embargo ha dejado mucho que desear en el tratamiento riguroso de su problemática, persiguiéndose el éxito de la manera más rápida y fácil. Apoyándose en la crítica que MOUËL hace del modelo gerencial tan aplicado en nuestros días, lo describe con los siguientes rasgos: Para este modelo si algo funciona es verdadero, y a la inversa. Es un modelo que desprecia sus propias contradicciones: entre lo que se dice por una parte y lo que se hace por otra. Frente a unas situaciones de incertidumbre y complejidad, ofrece fórmulas de la máxima simplicidad. Es un modelo que prima la acción sobre el conocimiento. La técnica de *manegement* hace protagonista lo meramente instrumental. Precisamente porque se adorna de cierta generalidad y formalismo es por lo que tiene aplicación en las situaciones más diferentes y diversas, y ello es lo que explica su penetración en la misma esfera de lo público.

Es un modelo en el que se establece una ruptura entre el *qué* y el *por qué*. Esta es la razón por la que se concede una máxima importancia a la comunicación, con independencia naturalmente de su contenidos. (Escuela de Palo Alto).

En claro contraste con lo anterior, nos encontramos con que la orientación de la ciencia es no tanto buscar la eficacia cuanto "la mayor coherencia posible en nuestra representación, descripción y, por tanto, conocimiento del mundo" A través de la idealización de la empresa, de la que hemos hablado "se enmascara la realidad y se genera la ilusión de que lo verdadero es justo". Con lo cual cerramos el círculo en relación al propio concepto de eficacia.

Tras destacar que en los últimos tiempos ha habido una auténtica invasión de este tipo de técnicas en los estudios que se han planteado la reforma de la Administración, advierte que "supone que la eficacia (eficiente) constituye un valor no incorporado efectivamente a la organización y el funcionamiento actuales de la Administración pública".

Desde esta perspectiva se producen tres consecuencias no deseadas: a) la reducción de la eficacia a la simple economía de

medios. b) la tendencia a la ignorancia de los efectos externos, por el hecho de ser los costes sociales más difíciles de medir que los económicos y c) la redefinición inadecuada de criterios para hacerlos más fácilmente susceptibles de medida cuantitativa.

Ante las grandes dificultades que encontramos para medir la eficacia de la actividad administrativa (PEACOK) no resulta extraño que los gestores públicos soslayen cualquier tipo de evaluación.

"La respuesta que viene dándose por parte del propio Estado a las demandas de reforma y transformación de que viene siendo objeto, lejos de contribuir a la superación de su crisis, proporcionan nuevo material para la crítica y abundan, en último término, en su deslegitimación de fondo. No es ya sólo que las reformas dirigidas a incrementar la eficacia estatal carezcan de un verdadero modelo, esquema o plan de conjunto, es que en ellas está ausente la confianza en lo público y consisten sencillamente en la búsqueda, caso por caso, de la eficacia-eficiencia mediante la mera importación y apropiación de las formas de organización y los métodos de gestión propios del sector privado".

La cita tiene un destinatario Estado que abarca en un "todo" a la universalidad de las Administraciones, y que, por inercia mental, suele tener una representación exclusivamente centralista. No es así. Y menos para el tema que nos ocupa. Por proyección lógica del centro hacia el resto de la construcción estatal. Por inmadurez técnico-política de los gestores. Por impregnación del clima ambiental (de prestigio de lo privado frente a ineficacia de lo público) que fue secular en la imagen del servicio público en España. Por intereses privados muy concretos. Por desidia ante la búsqueda de fórmulas que revitalicen la incentivación dentro del Estatuto de los Funcionarios Públicos. Por inflación de concepciones políticas en el análisis y abandono de concepciones jurídico-constitucionales o administrativas. Lo real de nuestros Ayuntamientos es una búsqueda constante de esquemas y medios jurídico-privados para escamotear o eludir una reforma a fondo de los medios jurídico-públicos. Y aún la absorción de los medios jurídico-privados se hace en la mayoría de las ocasiones con el único criterio de recortar gastos corrientes globales, y sin un rigor tanto en el tratamiento de los recursos de que se dota el servicio, ni mucho menos de la calidad del mismo, o el imprescindible grado de satisfacción de los trabajadores adscritos.

A tal extremo de ahogo económico llegaron en no pocas ocasiones nuestros Ayuntamientos, que fueron inducidos a poner como único baremo de bondad en la gestión el cumplimiento de unos objetivos opacos y nunca suficientemente debatidos ni asumidos emanados de la política económico-financiera, pivotada por los servicios de las Delegaciones de Hacienda.

Porque lo que se nos está ofreciendo no es sino un modelo administrativo de integración.

Esto es, que lejos de dejar al albur de los intereses la delimitación de los sujetos, tanto de los intervinientes, como de los afectados o interesados, con el riesgo consiguiente de la opacidad cuando la Administración local incida, en aras del interés general, sobre derechos que afecten a la propiedad, u otros similares que pudieran ser síntesis de conflictividades representativas de la complejidad local en relaciones mercantiles de desigualdad, el derecho positivo trata de que la Administración intervenga en la definición más precisa de los mencionados sujetos, tanto de los presentes, como de los que, ausentes, pudieran resultar sin embargo afectados por la resolución conjunta que se adopte.³⁰³

Es evidente que a veces no será fácil la tarea de delimitación de los sujetos que han de participar en la resolución o decisión administrativa a

³⁰³ L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.197*

adoptar. Esta sin embargo, conforme proclama el artículo 1.257 del Código Civil, sería ilegítima, si limita o lesiona derechos o impone obligaciones a terceros, sin otro fundamento que el de la voluntad de las partes intervinientes.

Lo que no quiere significar que el acuerdo haya de satisfacer necesariamente a todos puesto que el acuerdo por definición se celebra con vistas a la aplicación de una normativa concreta a situaciones específicas y velando por el interés general.

Lo que quiere decir es que lo anterior se lleve a cabo vulnerando o lesionando derechos, o imponiendo obligaciones no previstas legalmente.

Como elemento clave del Derecho Administrativo, los ACUERDOS ADMINISTRATIVOS CONSENSUALES permiten dar paso a la transparencia, frente al factor de opacidad que le fué consustancial.

El elemento transparencia en la configuración de los sujetos y en el contenido de sus voluntades, con expresión clara y evaluable tanto de los éxitos como de sus limitaciones, permitirá hacer pasar al ciudadano de una situación de alienación a una situación de gradual y creciente participación y personificación.³⁰⁴

Conforme al haz de valores que concurren en el art.10 CE esta

³⁰⁴ "Como ya se advirtió, la principal novedad que aporta la introducción en nuestro Derecho de la figura estudiada consiste justamente en hacer plenamente visible la relación jurídica hasta ahora sólo entrevista a través de las instantáneas facilitadas por los actos administrativos, acaparadores de toda la atención. Es lógico que esta capital circunstancia provoque la emergencia de cuestiones y problemas hasta ahora mantenidos en la penumbra o sólo tangencialmente considerados. Estas cuestiones y problemas sólo pueden abordarse adecuadamente mediante el empleo de una metodología paralela a la jurídico-civil, lo que vale decir que contemple el desarrollo mismo de la relación conducente al acuerdo y subsiguiente a éste para su cumplimiento y ejecución hasta su extinción e, incluso, más allá de ésta" L. PAREJO ALFONSO: *"Eficacia y ... op.cit. pág.208*

situación de dignidad en que la Administración sitúa a la persona cimenta eficazmente cualquier ulterior desarrollo político y social.

CAPITULO 4º

SUMARIO:1) Los reglamentos de participación y desconcentración ciudadana. consideraciones generales. Su justificación.

1.1) Necesidad de los Reglamentos de Participación Ciudadana.

1.2) Aspectos Accidentados en la elaboración de algunos Reglamentos de la zona sur de la Comunidad de Madrid.

1.3) Políticas locales en relación a la elaboración de los Reglamentos

1.4, Los Reglamentos de las Federaciones de Municipios.

1.5) Fundamentos jurídicos de la facultad de autoorganización:

1.5.1) La L.R.B.R.L (7/1985)

1.5.2) El R.O.F.

1) Los reglamentos de participación y desconcentración ciudadana.
Consideraciones generales. Su justificación.

Este capítulo, dedicado en su integridad al análisis de unos textos normativos de ámbito municipal, cuales son los Reglamentos de Participación ciudadana, ha de iniciarse forzosamente relacionando cuanto se ha dicho en el capítulo precedente, con lo que pretende analizarse en el actual.

La razón de tal procedimiento no es tan sólo de carácter lógico o cronológico, sino epistemológico y jurídico.

En efecto, toda la fuerza de los Reglamentos de Participación ciudadana quieren ser, al menos así lo expresan en sus Exposiciones de Motivos, (distinta cosa es que lo consigan), los canales por los que transcurra el devenir del ejercicio de un derecho fundamental, cual es el ejercicio del derecho de participación.

Devenir práctico, pero devenir enlazado dogmáticamente con lo que es el Estatuto del Vecino, del que ampliamente hemos estado ocupándonos en el capítulo precedente.

Por eso, los Reglamentos encuentran en el Estatuto del vecino dos

Por eso, los Reglamentos encuentran en el Estatuto del vecino dos connotaciones aparentemente contradictorias, pero realmente complementarias. Su fuerza y su límite.

Su fuerza, en la medida en que quieren hacer operativos a nivel reglamentario los derechos y deberes de los vecinos, que, como veíamos en el capítulo anterior, hunden su raíz constitucional en los propios derechos fundamentales.

En efecto. Decíamos allí que al analizar el conjunto de derechos y deberes contemplados en la Ley 7/1985 no podíamos perder de perspectiva que se trata, en no pocos casos, (ser elector y elegible, participar en la gestión, derecho a comunicar y recibir información veraz...etc.) de auténticos derechos constitucionales, (ser informado, conforme a lo previsto en el art.105 de la Constitución o el art 51,2, pedir la consulta popular...), a más de fundamentales, como los mencionados en primer lugar.

Derechos fundamentales previos, por tanto, a la propia realidad de la comunidad política organizada, esto es, al propio Estado, en nuestro caso, al propio municipio. Derechos subjetivos públicos y privados. Derechos reflejos, que con Kelsen mantenemos que derivan de una obligación correlativa y coextensiva de la propia comunidad con el individuo y del individuo con la comunidad.

La expresión jurídica "derechos y deberes" encierra, sobre todo cuando se trata de un Derecho particularmente vivo y vital, como es el Derecho local, algo muy peculiar y constitutivo. Es un *estatuto* específico que inviste al *ciudadano-vecino* con una relación de carácter especial

Y traíamos a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de noviembre de 1989, en la que se reconoce el derecho del vecino a solicitar la consulta popular dada la categoría de derecho público

subjetivo que reviste tal derecho y la posibilidad de recurrir, como sujeto titular de intereses directos en cualquier asunto municipal y que afecte a los intereses generales en demanda de protección para el caso en que no fuesen satisfechos o su denegación no estuviese debidamente fundada.

Derechos-límite en la misma medida en que lo que son derechos de los vecinos se convierten automáticamente en control jurisdiccional y político del ejercicio del poder de los órganos que rigen la Corporación.

Al fin de cuentas, como ya indicábamos en el análisis que hacíamos del Estado possocial, "la propia evolución de la naturaleza normativa de la Constitución viene potencialmente a romper con el requisito de la previa ley ordinaria como "creadora" de un espacio público de actuación de los sujetos; por el contrario, la universalización de la categoría de los derechos públicos subjetivos en la órbita constitucional tiende a generalizar las pretensiones activas de los ciudadanos frente al Estado".³⁰⁵

Los ciudadanos están constitucionalmente investidos de una posición activa, que, frente a los derechos subjetivos, no han de esperar a la solución que le viene verticalmente dada sino que son conscientes de su propia responsabilidad y son capaces de exigir una intervención y la modulación de la intervención misma de acuerdo con las necesidades e intereses de los sujetos para los que se va a aplicar.

Este es pues el nudo gordiano al que han de estar sometidos en esencia los distintos Reglamentos que vamos a analizar

Dividimos el análisis para una mayor claridad expositiva, en dos apartados: El primero, trata de justificar la necesidad jurídica y política de los Reglamentos de Participación Ciudadana, y conectada sociológicamente con

³⁰⁵ A. J. PORRAS NADALES, "Introducción...", *op.cit.*, pág. 216

dicha necesidad, y muy a ras de los acontecimientos que han tenido lugar en los años transcurridos de Ayuntamientos democráticos, los avatares sociales y políticos por los que atravesaron dichos Reglamentos en su proceso de elaboración centrándonos especialmente en algún modelo que expresa características muy específicas en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

El segundo apartado, analiza los fundamentos jurídicos de la potestad de autoorganización reglamentaria y el orden de prelación de fuentes que han de seguir los Ayuntamientos en el ejercicio de la misma, para terminar indicando cuales han sido los motivos de política general que llevaron a las Corporaciones a la elaboración de los mismos.

1.1) Necesidad de los Reglamentos de Participación Ciudadana.

¿Cual ha sido la fórmula escogida por nuestros Ayuntamientos de la zona sur para canalizar el ejercicio del derecho de participación vecinal?

En el estudio que hacíamos sobre las características que habían de adornar al Derecho en la etapa que en nuestros días hemos denominado postsocial, resultaba evidente que no era la Ley la que iba a obligar a los representantes de una Corporación Municipal a efectuar su propio diseño reglamentario de actuación. Pero también resultaba claro que sin una iniciativa corporativa que lo hiciera efectivo quizás pudiera hablarse de ejercicio de autonomía local en el desarrollo de la gestión pero nunca de manifestación de voluntad política que mostrase posible el ejercicio acabado del derecho de participación a que aspira el desarrollo de nuestro Estado Democrático y Social de Derecho.

Todo ello como consecuencia de la exigencia del propio rigor en la seguridad jurídica que impelía a las instituciones a afrontar problemas tales como determinar la información más adecuada y suficiente, efectuar la selección de los partícipes para que la propia participación no resultase manipulada, establecer las reglas de juego del diálogo, cómo integrar a aquellos

vecinos que o no tienen tiempo o no tienen gana de participar, cual ha de ser el valor a dar a personas poco informadas, pero afectadas por el asunto, cuáles podían ser consideradas propuestas relevantes, de los ciudadanos.. etc,etc....

Todo ello hace que, a diferencia de la etapa liberal en que la Ley formal con su absolutización y abstracción había excluido del marco del Derecho cualquier barrunto de actividad reglamentaria autónoma, hoy sea imprescindible una política autónoma, conforme los niveles específicos de competencia, para dar lugar a la satisfacción de las múltiples exigencias que plantea el ciudadano a la Administración .

Por estos motivos de naturaleza jurídica las Corporaciones locales de la Zona Sur, como otras muchas, aprobaron unos instrumentos jurídicos que de algún modo, y como todo instrumento jurídico, tenía y tiene vocación de regular la materia a la que se destinan, en nuestro caso, el ejercicio del derecho de participación. Este instrumento no es otro sino el denominado Reglamento de Participación ciudadana.

El Reglamento de Participación Ciudadana puede encuadrarse en otro Reglamento de mayor alcance y significación: **el Reglamento orgánico**,³⁰⁶

³⁰⁶ Nos encontramos el Reglamento Orgánico de las Entidades Locales en diferentes artículos de la LRBRL. Por ejemplo: Art.20,1."La organización municipal responde a las siguientes reglas:...b)La Comisión de Gobierno existe en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento. c)El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley".Art.22,2:"Corresponden en todo caso, al Pleno las siguientes atribuciones:...d)La aprobación del Reglamento orgánico y de las Ordenanzas". Los artículos 32,2 y 33,2 a) establecen las mismas reglas competenciales en relación a la Provincia. Por otra parte, el artículo 47,3 a) plantea la necesidad del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la aprobación y modificación del Reglamento orgánico propio de la Corporación.

propio de cada Municipio, para cuya elaboración autónoma, como veremos más adelante, todo municipio tiene conferidas facultades, en virtud de las potestades de autoorganización.

Se ha escrito acertadamente que la potestad de autoorganización municipal quiere responder a dos tipos de problemas que nos encontramos en la vida local: uno es el problema de la *integración*, y otro, el problema de la *eficacia*.

A su vez, el problema de la *integración* tendría ante sí tres problemas a los que responder: la existencia del *pluralismo político*; el segundo, la tensión trepidante en la ciudad moderna, entre el fenómeno de la *integración* y la *desintegración* sociales; y el tercero sería el equilibrio a establecer entre los imprescindibles y necesarios elementos mediáticos de *burocratización* y la imprescindible expresión *desburocratizada* de la voluntad popular.³⁰⁷

Esta potestad necesaria e imprescindible de autoorganización apenas si

³⁰⁷L.MORELL OCAÑA, "Régimen local... Cap.5º op.cit.pág.49

En las tres vertientes, la importancia para las poblaciones de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid se manifiesta de modo apremiante. En primer lugar, fue muy difícil y lo sigue siendo la integración de las minorías políticas en el gobierno efectivo de nuestras ciudades. La mayoría absoluta, o los pactos o alianzas estratégicas condujeron a gobiernos cuya expresión de sedicente estabilidad no ha consistido en otra cosa sino en mantener a las minorías como auténticas convidadas de piedra de la gestión local. En cuanto a la segunda es impresionante cómo la integración de nuestras ciudades desde un punto de vista social está latiendo en todos los proyectos asociativos, intentando reubicar al sujeto en la soledad en que desde unos orígenes emigratorios buscó asideros humanos para poder subsistir en el maremagnum competitivo y desagregado de las áreas metropolitanas. Por último, la imagen de la democracia desgraciadamente ha venido a mostrar, frente al calor humano con que se la recibió, un conjunto de proyectos de "hacer ciudad" eminentemente técnicos y burocráticos, que para nada han contado en la mayoría de las ocasiones con el sentir natural de la comunidad.

encontró plasmación en Reglamentos Orgánicos integrales³⁰⁸ de la actividad municipal, al menos en la Zona Sur. Sí hubo organizaciones fragmentarias o sectoriales, de determinados servicios o áreas concretas de la gestión. Lo que evidentemente condujo a una gran merma en la eficacia y al control sobre la misma.³⁰⁹

Los Reglamentos de Participación Ciudadana fueron también expresión de esta voluntad fragmentaria y sectorial de un tipo de organización.³¹⁰

Y sin embargo es constatable también que la participación ciudadana

³⁰⁸ "El cauce habitual será el de la producción de normas destinadas a la creación, modificación y extinción de entes administrativos y de los órganos que han de integrarlos. Pero no cabe desdeñar la actividad configuradora que se desenvuelve mediante actos singulares y concretos que pueden llegar a determinar una característica general diferente en la organización; por ejemplo, la laboralización del personal mediante la alteración singular y sucesiva de los distintos puestos de trabajo que se incluyan en una plantilla funcionarial". L. MORELL OCAÑA, *el "Régimen local...op.cit. pág.431*

Esta fue la práctica habitual en los Ayuntamientos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid. La agilidad y fluidez que el Derecho suministra al Órgano de gestión se ve descompensada por las evidentes dosis de discrecionalidad política, de inseguridad, falta de coordinación, etc. en relación a una gestión más atenta al corto que al largo plazo.

³⁰⁹ Morell entiende que este nivel está encomendado de modo eminente a la potestad local y "puede permitir el nacimiento de una experiencia local propia de cara a una organización mejor dispuesta para el logro de los fines que le son propios". L. MORELL OCAÑA, *"El Régimen local...op.cit. pág.51*

³¹⁰ Al haber optado nuestros Ayuntamientos por este modelo desagregado de organización no pudieron ejercer el mimetismo que siguieron en relación al ROFRJ o los Reglamentos de la FEMM esta vez referido al *"Reglamento Orgánico-tipo para Municipios"*, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local en julio de 1985, cuyos artículos 93 a 101, de su Título IV están dedicados a la Información y participación ciudadana.

no ha visto desarrollar su textura procedimental al amparo o sirviéndose de la guía que ha supuesto el articulado de los Reglamentos de que vamos a hablar. Salvo determinados órganos, configurados por el Reglamento de Participación, (Comisiones Informativas, algún Consejo de Barrio o Sectorial, entre otros) la participación ciudadana no guardó apenas relación con las predeterminaciones del Reglamento.

¿Fue problema de los propios Reglamentos, que como tal nacían ya inhabilitados para ser cauces jurídicos de la propia participación a la que pretendían regular?

¿O fue que no hubo nunca una voluntad política positiva de constituir estos Reglamentos en auténticos canales para la participación?

Quizás habrá que concluir que de ambas matizaciones se vió impregnado el nacimiento del instrumento.

Estos Reglamentos constituyen, sin embargo, y a mi entender, el instrumento jurídico positivo de mayor autonomía en relación a las necesidades que se derivan del hecho diferenciado de la participación.³¹¹ Los que mejor pueden tener en cuenta los elementos que les dan personalidad propia. Me refiero tanto a la densidad de su población, como a las características sociológicas, étnicas y culturales que caracterizan a los distintos asentamientos territoriales.

³¹¹ Hemos definido al Reglamento de Participación como instrumento jurídico, el más positivo, por las razones de proximidad y autonomía de que está dotado un Ayuntamiento para su elaboración. Esto no implica que el instrumento jurídico sea el único necesario para promover los procesos participativos, y a veces, desgraciadamente, y como tendremos ocasión de valorar, ha servido para distraer la atención en relación a otros elementos, de índole técnica: social, política, psicológica, cultural, etc. tan imprescindibles o más para dar cumplimiento al imperativo constitucional contenido en el art.9,2 C.E.

1.2) Aspectos accidentados en la elaboración de algunos Reglamentos de Participación en la Zona Sur.

El proceso de ensanche de Madrid y la progresiva creación y consolidación de su área metropolitana son relativamente recientes.³¹² En la Zona Sur se han volcado muchos esfuerzos. La democracia entró en ella con la inmensa e ineludible exigencia de ir configurando un sentimiento de radicación que, tras los años de desarrollismo y emigración que fueron los setenta, planteaba la urgente tarea de "crear ciudad" en torno a, y al servicio, de los recién advenidos núcleos familiares.³¹³

Por este motivo hoy ya no se puede afirmar de estos núcleos urbanos que "no son ni pueblos, ni ciudades", sino que forman parte meramente del "conurbano" de la gran ciudad³¹⁴

Por lo que se refiere a la historia de la elaboración de varios Reglamentos sobre Participación en la Zona Sur nos parece la historia de unas normas que por nunca bien iniciadas nunca podrá decirse que ha sido bien terminadas, por verse impregnado el resultado final del mismo vicio original, y que por lo mismo siempre aparecerán como dando vueltas sobre sí mismas, como si la realidad social previa no hubiese de ser el fundamento de la norma misma, o como si la realidad social pudiese ser maleada caprichosamente y a gusto único y exclusivo del operador jurídico trabajando éste aislada y

³¹² La Ley Reguladora del Area Metropolitana de Madrid tiene fecha de 2 de diciembre de 1963

³¹³ Esta es la tesis que sostiene el estudio inédito, al que ya hemos aludido, de los antropólogos FRANCISCO CRUCES Y ANGEL DÍAZ DE RADA, titulado: "*Política y sociedad civil en Leganés*". Febrero 1994. (en ciclostil). A él nos habremos de referir en otros lugares de la tesis.

³¹⁴ E.GONZÁLEZ URRUELA, *op.cit.*,pág.206

tranquilamente desde su gabinete.

El 2 de Junio de 1984 , la revista "PEDIMOS LA PALABRA", órgano de difusión de dos de las Asociaciones de Vecinos de mayor representatividad de Leganés (BARRIOS DE ZARZAQUEMADA y S.NICASIO) publicaba la siguiente "TRIBUNA LIBRE" dedicada al tema de la participación, y obra del Presidente de una de las Asociaciones:

"Desde que el movimiento ciudadano tomó cuerpo organizativo, una de las reivindicaciones que ha presidido las principales movilizaciones colectivas ha sido la de exigir unos cauces de participación y control de la gestión municipal".

En el primer encuentro estatal de Asociaciones de Vecinos, celebrado en Madrid, en marzo de 1.977 uno de los acuerdos tomados fue la necesidad de elaborar una ley de Régimen Local en la que se reconocieran unos cauces auténticos de participación.

Más tarde, en Junio de 1.982, en pleno auge de los Ayuntamientos Democráticos, se celebraba en Valladolid el XIII encuentro estatal de Asociaciones de Vecinos, donde el tema de la participación y las relaciones con los nuevos Ayuntamientos, despertó una viva polémica, recogándose entre otros acuerdos lo siguiente:

..."La participación debe ser amplia y en todos los ámbitos de la gestión: Urbanismo, Presupuestos,...En la mayoría de los casos, se está limitando a los temas de menor trascendencia: Cultura, fiestas,...etc"

Cuando se cumplen cinco años de gestión democrática en los Ayuntamientos, sigue estando vigente esta vieja reivindicación. Durante los cuatro años, muy poco o nada se avanzó. Con la llegada del PSOE al poder central, con una mayoría cómoda para haber avanzado más en temas de este

tipo, nos encontramos con un anteproyecto de Ley de Régimen Local, en el que las Asociaciones de Vecinos quedamos prácticamente igual que estamos.

En el capítulo IV, sobre información y participación ciudadana se dice:

"1.Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

2.Las formas, medios y procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en ejercicio de su potestades de autoorganización, no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley."

El proyecto de Ley que pretende aprobar el PSOE deja a las Asociaciones de Vecinos en condiciones muy semejantes a las que hoy padecemos.

Ello no es de extrañar si tenemos presente que este partido no ha visto con buenos ojos nunca a las Asociaciones de Vecinos.

Ha pretendido desviar estos movimientos hacia organizaciones más fáciles de integrar, como son las Asociaciones de Consumidores, que en su trayectoria de lucha no se han destacado nunca por ser organizaciones reivindicativas y movilizadoras, sino todo lo contrario.

Por ellas parece haber apostado el PSOE.

Las Asociaciones de Consumidores están declaradas de interés público, con lo que se pueden acoger a las subvenciones que para este fin destinan los presupuestos generales. Por el contrario, el proyecto de Ley de Régimen Local elaborado por el PSOE en su artículo 67 relativo al carácter público de las Asociaciones de Vecinos dice:

"Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 64. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública".

Como podemos ver, el Gobierno no ha sido capaz de plantear con absoluta claridad el que las Asociaciones de Vecinos sean declaradas de interés público.

No es suficiente tener un historial de lucha que muestra con creces qué intereses han defendido las Asociaciones de Vecinos en la calle con sus movilizaciones.

Muchos hombres y mujeres de izquierdas que habían trabajado incansablemente en el movimiento vecinal durante la dictadura, al hacer su aparición los Ayuntamientos democráticos, por los que tanto luchamos, creen que ha llegado el momento de, si no disolver las Asociaciones de Vecinos, si someterlas a los nuevos Ayuntamientos, perdiendo con ello su autonomía, su capacidad reivindicativa, de movilización, organización y de crítica a la gestión municipal. De alguna manera, entendían que todo esto había perdido su razón de ser al existir unos Ayuntamientos de izquierdas.

Parecía como si los nuevos Ayuntamientos fueran a terminar con la especulación del suelo, con los problemas de equipamientos sociales, (sanidad, transportes, enseñanza, zonas verdes, etc)

Es verdad que en la mayoría de los Ayuntamientos democráticos se dió un salto importante en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos ¡hasta ahí podíamos llegar!, pero no por ello se acaba con los problemas

existentes. No hay que olvidar que vivimos en una sociedad capitalista, que mientras exista van a permanecer las injusticias y por tanto la necesidad de fortalecer las organizaciones populares que reclaman mejores condiciones de vida para las clases trabajadoras.

Esta apreciación de la realidad, la hemos pagado y la seguiremos pagando. El Movimiento Ciudadano quedó descabezado y desmantelado, perdiendo su capacidad de movilización.

Pero hoy, cuando ha pasado aquella fiebre democrática y cuando el tiempo se ha encargado de mostrar lo erróneo de aquella apreciación, cuando en la vida real vemos que siguen existiendo problemas de enseñanza, de sanidad, de urbanismo, de delincuencia, paro, analfabetismo, y un largo etc. que exigen de unas organizaciones vecinales y sindicales fuertes, capaces de luchar contra estas injusticias y ampliar los márgenes de libertad, vemos que la pregunta de por qué y para qué participar, sigue siendo la de antaño.

Es necesario que las organizaciones vecinales participen realmente en los procesos previos a las decisiones que afectan a los ciudadanos.

Para ello deben tener unos cauces perfectamente delimitados que sean garantía de lo que decimos, donde puedan conocer con antelación los proyectos municipales, criticarlos, apoyarlos, incidir en sus modificaciones, recoger aspectos que no se hayan previsto, llevando estos a las asambleas vecinales y recogiendo de la base todo tipo de sugerencias encaminadas a mejorar la gestión, etc. (la cursiva es mía)

¡Alto!-gritarán algunos-¡esto sería un Ayuntamiento paralelo!. ¡Los vecinos ya votaron a sus representantes democráticamente y lo volverán a hacer a los cuatro años!.

Los que así plantean el problema adoptan a mi juicio una postura conservadora; limitando la participación a que el ciudadano vote cada 4 años,

pero la democracia no consiste sólo ni principalmente en votar cada cuatro años, sino en saber combinar adecuadamente la democracia representativa con la democracia participativa.

Si estas dos vías de participación no se combinan, no podemos hablar de procesos democráticos progresistas. Es más, sin esta combinación la democracia participativa no sale fortalecida, no avanza en su organización, en nivel de conciencia, de crítica, etc., es evidente que ha prevalecido la democracia representativa, la democracia formal, con lo cual estamos desarmando al pueblo de su mejor arma: la organización popular.

CRITERIOS QUE DEBEN PRESIDIR LA REDACCION DEL REGLAMENTO:

En primer lugar, se debe huir de trasladar experiencias de participación de forma mecánica. Leganés es un pueblo con una composición social concreta, con unas organizaciones vecinales y sindicales muy específicas que se deben tener presentes a la hora de proyectar las líneas maestras que presidan el reglamento de participación. Lo de menos va a ser el nombre que se le dé. Lo importante es que esos cauces sean realmente objetivos y representativos de la realidad. (la cursiva es mía)

Debe buscarse la máxima eficacia, el no llenarnos de reuniones que en muchas ocasiones no sirven para nada, al estar vacías de contenido.

No se trata, pues, de "cubrir expediente" y decir, cara a la galería, que Leganés tiene reglamento de participación, sino de que ésta sea una realidad, de que la participación permita un control efectivo de la gestión municipal, sin trabas de ningún tipo; de que se articulen los mecanismos necesarios para conocer los planes de la corporación con suficiente antelación, participar en su confección antes de llevarlas al pleno con absolutas garantías.

Hago esta ligera aclaración porque hasta la fecha los intentos habidos han sido nefastos: prueba de ello han sido las últimas jornadas sobre

participación en que no han estado presentes ninguna entidad ciudadana ni sindical, en todo el proceso de preparación; elaborando ponencias y exponiéndolas posteriormente a la población; no tanto en el Ayuntamiento, como en las diferentes zonas que componen Leganés, a través de un plan previamente acordado y planificado.

Estas jornadas han sido una buena muestra de lo que no deben ser unas jornadas de participación, de las que esperamos hayan aprendido los organizadores de las mismas.

A mi juicio, los criterios que deben presidir la redacción del reglamento son los siguientes:

1º) Delimitar los espacios sociales que ocupan cada una de las organizaciones que operan en nuestro pueblo, ya que los cauces de participación han de estar en consonancia con sus necesidades. No es necesario ser un experto en esta materia para comprender que la actividad y objetivos de un sindicato, por ejemplo, son diferentes a los de un club de fútbol. Un sindicato tiene un marco de actuación que va desde defender el poder adquisitivo de los salarios a reivindicar mejores condiciones de trabajo, mejor transporte público, sanidad, enseñanza, lucha contra el paro...y un sin fin de cosas más encaminadas a mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Por el contrario un club de fútbol tiene un campo de actuación muy definido y concreto que en la mayoría de los casos se limita a relizar su deporte y poco más. Salvo en rarísimas excepciones estos luchan por mejorar sus instalaciones y reivindicar otras allí donde no existan..

En este sentido, no pueden establecerse los mismos cauces de participación para unas y otras organizaciones, dada la diferente responsabilidad política y social de unas y otras.

2) Deben articularse los mecanismos oportunos que garanticen la participación real de todas las entidades que operan sobre aspectos concretos.



Piénsese por ejemplo en peñas deportivas, Casas Regionales, Asociaciones de Consumidores, grupos culturales, juveniles, de mujeres, cooperativas, comisiones de festejos...

3) Debe regularse con absoluta claridad la necesidad de intervenir en los plenos, con voz, las organizaciones sindicales, Asociaciones de Vecinos y la Federación Local de A.P.A.S.

4) La información es una parte importante a la hora de hablar de la participación. Es necesario articular los mecanismos necesarios para que ésta llegue puntualmente a las distintas organizaciones y entidades interesadas en la misma.

5) Las Asambleas vecinales (base fundamental de la participación) deben realizarse en los colegios y locales públicos sin trabas de ningún tipo. Hoy existen grandes inconvenientes para su realización como se sabe. Es necesario elaborar una normativa acorde con las necesidades de participación; y a la vez, prever los medios económicos y físicos para su materialización.

6) El derecho a **consulta popular** ante temas locales que así lo requieran ha de estar contemplado en el reglamento con un espíritu progresista, dando las máximas facilidades para su realización ante temas, claro está, que así lo justifiquen. El propio proyecto de Ley de Régimen Local del PSOE recoge esta cuestión de una forma muy tímida en su artículo 66.

Estos pueden ser algunos de los aspectos a tener presentes si en realidad se pretende hacer algo que sirva para avanzar. Aquí no he tratado más que de situar el problema desde el punto de vista social y político.

Queda, pues, mucho por hacer pero la tarea y la responsabilidad es de

todos: abramos un debate y profundicemos más en el tema"³¹⁵

El primer Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Leganés aparece publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, el 24 de Octubre de 1986. Este primer Reglamento sufre posteriormente una primera modificación, aparecida en el Boletín Oficial de la Comunidad el 11 de Junio de 1991 y refundido con las modificaciones introducidas³¹⁶ se edita para su distribución masiva como un apartado de un trabajo más amplio titulado **GUIA DE PARTICIPACION CIUDADANA**³¹⁷

Finalmente, en marzo de 1.996 la Concejalía de Participación Ciudadana ha presentado un nuevo borrador para la reforma del Reglamento en vigor. Por este motivo, nos encontramos, en el momento de escribir estas líneas, en un momento algido de reflexión y debate en torno al valor y significado de este tipo de Reglamentos. Ello nos va a permitir iluminar con datos de mayor actualidad el análisis que hagamos del aún vigente.

³¹⁵ ANGEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Presidente de la Asociación de Vecinos de Zarzaquemada. Revista "*Pedimos la palabra*" nº3 de 2.6..1984 Portada y págs.4-5

³¹⁶ Son pequeñas modificaciones. Se introduce un nuevo órgano de participación: las Comisiones Informativas.

Llama la atención, sin embargo, desde un punto de vista jurídico-político el que se haya eliminado, con las modificaciones efectuadas en el texto definitivo, la exigencia de acatamiento a la Constitución, cuya inclusión debía efectuarse en los propios Estatutos de la Asociación o Entidad, o bien formularse directamente por la propia Junta Directiva, si no aparecía reflejada en los Estatutos.

Desconozco el contexto sociopolítico que dió lugar a la desaparición del nº6 del apartado 2, art.2º del Reglamento del 86.

Pero es evidente que el Reglamento queda muy lejos en su plasmación concreta de las muchas posibilidades que pueden extraerse de la propia Constitución para su aplicación posterior.

³¹⁷ "*Guia de participacion ciudadana. Recursos. Reglamento. Guia de asociaciones.* Idea y Coordinación: Baldomero Carrillo Cosano. Colaboración: LUIS ARENCIBIA, RAMÓN ALVAREZ, ANDRÉS FERNÁNDEZ. Ayuntamiento de Leganés. Delegación de Cultura.

¿Es materia pacífica la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación?

En este mismo epígrafe hemos transcrito la opinión que vertían las Asociaciones de Vecinos en relación a la necesidad, urgencia, y características del Reglamento de Participación Ciudadana, por medio de uno de sus presidentes.

Transcurridos diez años desde aquellas consideraciones, a la hora de la Reforma del actual Reglamento, nos encontramos con las siguientes expresiones, que son un exponente claro de cómo, por razones que son muy complejas y difíciles de diagnosticar, la desconfianza de las Asociaciones de Vecinos de Leganés respecto a la Institución municipal siguen vigentes, y precisamente, es en el tema del Reglamento de la Participación donde se expresan con más claridad los motivos para la confrontación.

De una parte, transcribo el preámbulo del Documento-proyecto de Reforma firmado por el Concejal Delegado de Participación Ciudadana,³¹⁸ y por otra, el que sirve de pórtico al proyecto presentado para su consideración por las Asociaciones de Vecinos.

Documento de la Institución:

"PREAMBULO

La participación de los Ciudadanos en el Gobierno de la Ciudad, más allá de la decisión fundamental, de elegir democráticamente a quienes han de ejercer de forma directa el gobierno, ha de entenderse como un derecho y a la vez como un deber de todos.

Las organizaciones sociales y ciudadanas son los principales instrumentos por donde ejercer este derecho constitucional y las Instituciones

³¹⁸ ELVIO DOSSANTOS BLANCO, Primer Teniente de Alcalde y Delegado de Medio Ambiente y Participación. (P.S.O.E.)

serán los destinatarios más directos del ejercicio de este deber.

Porque defendemos que hay que seguir avanzando hacia una democracia cada vez más participativa y por consiguiente, seguir mejorando los métodos y las estructuras de participación, ampliando los recursos y las posibilidades, corrigiendo las equivocaciones y abriendo nuevas perspectivas; iniciamos este debate sobre la Participación Social desde la confianza de que nos guiará el compromiso de progresar hacia el mayor desarrollo de toda la vida social, cultural y económica de nuestra ciudad.

La revisión del actual y vigente Reglamento de Participación Ciudadana es un elemento de suma importancia en este debate, pues es el marco legal al que habremos de atenernos. Esta revisión tiene por objetivo fundamental adaptar el articulado del Reglamento a las actuales condiciones, expectativas y necesidades de la participación en nuestra ciudad. Ha de servir también para apoyar una evaluación objetiva y constructiva de lo hasta ahora hecho.

Se presenta un borrador de propuestas elaboradas por un equipo de técnicos municipales, implicados durante años en programas de carácter sociocultural, que por su amplia experiencia y conocimiento podrán servir para orientar inicialmente el debate.

Entiéndase, por tanto, que se trata de un borrador y que por consiguiente puede ser modificado, ampliado, corregido y eliminado aquello que cada entidad o persona interesada entienda procedente.

El trabajo de las Asociaciones de Vecinos y demás entidades ciudadanas durante los próximos meses, organizando debates, tertulias y actividades diversas será fundamental para alcanzar los objetivos planteados.

A ello os convocamos con el convencimiento de que, una vez más, Leganés responderá al reto de la participación activa y crítica para mantener su

lugar de vanguardia en este ámbito"

Documento de las Asociaciones de Vecinos:³¹⁹

"LA PARTICIPACION CIUDADANA A DEBATE

A finales del pasado año el Sr. Concejal-Delegado de Participación Ciudadana, Elvio Dosantos, manifiesta a las Asociaciones de Vecinos su deseo de iniciar un calendario de reuniones de trabajo. Dichas reuniones tendrían una periodicidad mensual y en ellas se abordarían los problemas y asuntos más acuciantes, tras un período de "interregno" vacío de contenidos y diálogo, derivado de -en sus palabras- "los resultados electorales" que hacían difícil la gobernabilidad del municipio.

Las Asociaciones de Vecinos, siempre dispuestas al diálogo y a trabajar en interés de nuestros vecinos, accedimos a ello (sin dejar de criticar lo que entendemos ha sido una penosa pérdida de tiempo en los meses precedentes).

Tras las dos primeras reuniones celebradas a finales del pasado año, pudimos constatar que lo que se nos quería presentar como un proceso dinámico y fluido de reuniones en las que se aborasen los problemas reales que afectan a los vecinos y a la participación vecinal, no era más que un grosero intento de camuflar el objetivo real del Sr. Concejal: **la reforma del actual Reglamento de Participación Ciudadana**(con la apariencia de conformidad e incluso complicidad de las Asociaciones de Vecinos).

³¹⁹ No conocemos documentación sobre el proyecto que haya partido de otro tipo de Asociacionismo. Ni siquiera se han expresado sobre el tema, que conozcamos, los Sindicatos con implantación a nivel local, y esto, quizás también, porque el Reglamento de Participación Ciudadana conlleva cierta dosis de universalidad que le hace más apto para ser atendido por Asociaciones que defienden intereses generales, siquiera sea a niveles de barriada, y menos por aquellas que persiguen intereses sectoriales.

Por nuestra parte se puso de manifiesto al Sr. Concejal la improcedencia de tal reforma, toda vez que el actual Reglamento establece unos cauces de participación vecinal muy válidos y aprovechables siempre, lógicamente, que exista voluntad política de hacer cumplir dicho Reglamento (incumplido a la fecha en un 80% según estima el movimiento vecinal). Por otra parte, la reforma del Sr. Concejal más bien debiera denominarse "contrareforma".

Ante la insistencia y el empecinamiento del Sr. Concejal (incluso se permitió establecer un calendario para la Reforma y lanzar un primer borrador-seguido de otros con excaso intervalo de tiempo-), las Asociaciones de Vecinos de Zarzaquemada, Miguel Hernandez, La Fortuna y S. Nicasio, solicitamos un aplazamiento del proceso de reforma iniciado, para proceder a realizar un análisis serio de los resultados del actual reglamento, detectar aciertos y fallos, y a partir de ello, valorar la necesidad de introducir mejoras en el mismo. De igual forma pedíamos dar al asunto la importancia que tiene y darle un trato diferenciado no mezclándolo con otros asuntos en esas reuniones de trabajo.

Vano fue el intento. El Sr. Concejal hizo oídos sordos de tal propuesta y, haciendo gala de un talante ciertamente prepotente, pretendió seguir con su "calendario y método de trabajo".

Ante ello a las asociaciones antes mencionadas no nos quedó otra salida que abandonar una mesa en la que no éramos más que "convidados de piedra".

Lógicamente una cosa es irse y otra muy distinta es "pasar y dejar hacer". Las Asociaciones de Vecinos, ante tal situación, decidimos abordar una serie de contactos con los grupos políticos municipales y con el Sr. Alcalde, para valorar la postura de los mismos en este punto.

Tras este proceso de reuniones y contacto hemos llegado a la conclusión de que todos los grupos municipales desean la reforma del actual Reglamento de Participación Ciudadana, cada uno de ellos según su particular filosofía y

forma de entender la participación vecinal.

Dicho lo cual, ¿qué hacemos desde el movimiento vecinal?. Una posibilidad sería negarnos a cualquier reforma, y hacerlo con todos los medios a nuestro alcance (opinión pública, medios de comunicación, manifestaciones, mociones al Pleno, etc.) En definitiva, adoptar una postura intransigente e inmovilista. ¡Nada gustaría más a algunos sectores de nuestro entorno social y político!. Otra opción sería plantear un debate social y político acerca de la "participación vecinal", serio y con alternativas, involucrando a todos los actores sociales y políticos. Y esta es la opción por la que nos hemos definido.

Se adjunta al presente escrito una PROPUESTA articulada, de lo que entendemos sería un buen reglamento de participación ciudadana, que intenta resolver correctamente todos los problemas de ejecución, gestión y efectividad que las carencias del actual y la falta de voluntad política han puesto de manifiesto.

Invitamos desde estas líneas a todas las Asociaciones vecinales y demás entidades sociales y políticas a sumarse a esta iniciativa.

Leganés, 5 de Julio de 1.996"

¿Por qué se presenta tan problemática la reforma del Reglamento de Participación Ciudadana?

Son las mismas insuficiencias que caracterizaron primero la elaboración y luego la virtualidad y eficacia del primer Reglamento de Participación las que están en la base, a mi entender, de la desconfianza acrecentada con la que se recibe por parte de estas Asociaciones de Vecinos la elaboración de un nuevo Reglamento de Participación.

Participación Ciudadana.

Entramos en una reflexión descriptiva de los motivos que han inducido a los Organos corporativos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid a la aprobación de los mencionados Reglamentos de Participación.

En unos casos nos encontramos con la sospecha de que no hubo una voluntad real de regular la participación, sino tan sólo de poseer un instrumento jurídico, de carácter meramente semántico, que sirviese como coartada a una laguna efectiva en los procedimientos de gestión de las diversas areas y servicios públicos.³²⁰

Otras veces, el viento de la participación ha soplado con fuerza autónoma, al menos desde las velas que han querido insuflar la nave de un área concreta de la gestión, esto es, la Delegación de Participación Ciudadana.

El tema de la participación ciudadana, por otra parte, ha venido apareciendo sistemáticamente en todos los programas municipales, con mayor o menor intensidad.³²¹

³²⁰ Regulación tanto más apremiante cuanto que, como advierte Morell, la posición de "la normativa referente a los funcionarios públicos, venía a realizar un diseño que hace reposar, de hecho y de derecho, la organización administrativa, por mínima que sea, sobre la posición de los servicios generales, de corte estrictamente burocrático, que vinieron asumiendo los cuerpos nacionales de la Administración Local. Lo que no deja de ser una paradoja, en la medida en que las Corporaciones Locales se han concebido como organizaciones de servicios finalistas...La Ley Estatal Básica no viene a cubrir este vacío estimando que el mismo ha de quedar cubierto primordialmente, por los poderes de organización de las propias Entidades Locales..."L.MoreLL OCAÑA:el "Régimen local...op.cit. págs.432-433

³²¹ Me parecen muy acertadas las consideraciones que en el seno de los Encuentros organizados sobre Participación ciudadana por el I.N.A.P. en el primer trimestre de 1992, desarrolló el ponente del Ayuntamiento de Córdoba:

"La primera consideración es la siguiente: la realidad va

Sin embargo, cuando los políticos locales de la Zona Sur de la Comunidad madrileña concibieron la idea de promover dicha participación, inmediatamente pensaron reductivamente en el instrumento jurídico, dejando quizás de lado otra serie de estudios y programaciones.

Por ello estos Reglamentos adolecieron de excesivo formalismo jurídico, carente de utilidad práctica.

Y no podrá surgir un instrumento jurídico válido, si no se encuentra

siempre delante de la norma. Es decir, existen Reglamentos de Participación Ciudadana, no en todos los sitios donde deberían existir pero en bastantes. Ahora bien, estos Reglamentos de Participación Ciudadana no cumplen normalmente la finalidad con que han sido creados: o se quedan en el reglamento del florero que decía el Alcalde y está ahí o de alguna forma, la realidad los sobrepasa. ¿Qué ocurre?. Que en el Reglamento de Participación Ciudadana se dice que se puede asistir a Comisiones Informativas, se puede asistir a las Comisiones de Gobierno, que se puede intervenir en los Plenos, pero ¿para qué?. Si realmente hay una permeabilidad, y hay una colaboración con el Teniente Alcalde respectivo y se llega a acuerdos en la negociación, ¿para qué intervenir?.

Está bien que esté la norma ahí, porque el Gobierno Municipal, como decíamos antes, bueno pues, se tiente la ropa, porque sabe que aquella asociación puede intervenir en el Pleno y mucho más importante es la voz, como sabemos, que el voto.

Pero también a veces los reglamentos son fruto de un planteamiento meramente voluntarista del gobierno municipal.

Es decir, el Gobierno Municipal quiere hacer un planteamiento participativo, se elabora un reglamento, se ofrecen cauces de participación pero, y esto me parece que es muy importante y que nuestra experiencia lo avala, los ciudadanos son un factor molesto para los Concejales, para aquellos que toman las decisiones; muchas veces al Gobierno Municipal no le interesa la participación ciudadana porque es ceder poder... porque a lo más, piensan que los ciudadanos son agresivos, que están mal informados, o en todo caso, que son apáticos..."ANTONIO GRANADINO SALMORAL "La participación ciudadana en el diseño y ejecución de proyectos concretos". Ponencia presentada en los "Encuentros de participación ciudadana" organizados por el INAP en Madrid durante los días 31 de Marzo y 1 de Abril de 1992

enraizado fuertemente en la realidad que se quiere regular.

En el ámbito local se dan razones jurídicas serias para que esto deba procesarse de este modo.

A ello conduce la "garantía institucional" de "autonomía" de la que nuestra Constitución dota a nuestros Ayuntamientos. El Ayuntamiento, no sólo tiene el derecho a que se le respete la "autonomía" por parte de los otros poderes del Estado, sino la obligación de la "autonomía". Una de cuyas exigencias no puede ser otra sino la de explorar, conocer, y, a la postre, vincular su organización y el desarrollo de sus facultades conforme a las características que le configuran como realidad territorial diferenciada.³²²

En segundo lugar, porque si de participación se trata, es del todo apremiante tener muy en cuenta la realidad antes de aprobar la norma. Más aún. Son los sujetos que integran esa realidad, a los que va destinada la norma, los que paradójicamente han de ser actores primordiales en la elaboración de la misma, por una exigencia jurídica y sociológica intrínseca a la norma misma.³²³

³²² En efecto, como afirma MORELL: "Técnicamente, ..., hay que distinguir una dimensión de autonomía que corresponde al grupo social en cuanto tal, y otra que se ha de referir a la institución u organización en que el grupo encarna. Son dos temáticas muy diferentes, frecuentemente confundidas, pero que tienen una gran transcendencia en el Derecho público contemporáneo en la medida en que el mismo está destinado, en una parte importante, a proporcionar una expresión institucional y un sistema de relaciones a los distintos grupos sociales en que la convivencia se asienta" L.MORELL OCAÑA, "Régimen local...op.cit. pág.46

Asimismo nos encontramos una corriente de autores para los que el concepto de autonomía no tiene otro sentido ni justificación sino la aptitud que confiere el ordenamiento para darse unas propias normas, entre otros, ZANOBINI, "Curso de Derecho Administrativo, parte general", I, trad.cast., Buenos Aires, 1964

³²³ "El Derecho puede frenar el cambio, puede detenerlo, canalizarlo o también acelerarlo; los conflictos sociales pueden

Este olvido es también la razón de que no pocos momentos de participación hayan devenido en momentos de máxima tensión, saldados muchas veces con auténticos retrocesos tanto por parte de los agentes impulsores de la participación, como de las instituciones que se vieron en la tesitura de tenerlas que afrontar.

Otro problema, derivado de la exigua voluntad política con que se elaboran y aprueban los Reglamentos de Participación, proviene del carácter menor, (frente a los problemas urbanísticos los problemas netamente sociales siempre han aparecido para los políticos de la Zona Sur como de segundo grado), o mejor dicho, parcial, o netamente sectorial.

Los Reglamentos de Participación Ciudadana aparecen con el mismo rango jurídico, de credibilidad y de eficacia que pudieran ofrecer cualquier otra Ordenanza o Reglamento formalmente aprobados, cuando su filosofía política enraíza con el ejercicio de un derecho que, a nivel local, impregna todos los niveles de la gestión.

Y por lo mismo, generan una virtualidad y eficacias jurídicas muy fragmentarias y parciales. Y ésto, aún cuando del propio texto pudieran derivarse aparentes normas vinculantes para con todos los niveles de la gestión que se ha delegado.

Es evidente que con cada órgano de carácter sectorial desconcentrado

estar mejor o peor regulados por la legislación positiva, pueden estar más o menos institucionalizados; el sistema jurídico puede haber previsto cauces e instrumentos más o menos adecuados para la solución de los conflictos...La Sociología del Derecho, como ciencia social empírico-crítica puede...suministrar información y criterios válidos para una mejor comprensión de la realidad social y también, por tanto, para una transformación de la misma..."ELIAS DIAZ: *"Sociología y Filosofía del Derecho"*, Taurus Ediciones, Madrid, 1976 pág.165.

que suponen las Delegaciones de la Alcaldía-Presidencia en miembros de su mismo grupo político (y no son, ni han sido pocas las que se han efectuado en el contexto de los Ayuntamientos de la Zona Sur,³²⁴) al tiempo que se desconcentran una serie de competencias, se provoca una fragmentación en la gestión global. Es verdad que el Alcalde es el vértice que unifica las delegaciones y que depende de la coordinación que establezca el que se supere la fragmentación aludida.³²⁵

Esto resultaría mucho más fácil cuando el nivel de especialización es nítido y patente. Mi pregunta es: ¿resulta claro y nítido el nivel de especialización que implica la constitución de un órgano complementario (la Delegación de Participación Ciudadana), o la propia delimitación de la función de la participación? ¿Es que acaso hay algún area administrativa o servicio de un Ayuntamiento que pueda escapar al soplo constitucional del ejercicio del derecho de participación?

Al no existir dicho area exenta y pivotar la elaboración del Reglamento sobre la Delegación específica de un area especializada, y parcial por definición, la credibilidad final de dicho Reglamento es fragmentaria también y forzosamente sectorial. Cada Delegado la asume con mayor o menor nivel de intensidad o adhesión, pero, debido a la ausencia de una real voluntad política

³²⁴ Desgraciadamente la organización de la burocracia administrativa no se sometió nunca a rigurosos controles de eficacia técnica que tuviese presente la exigencia de aproximación y de participación ciudadanas. Antes bien, en la mayoría de las ocasiones, fueron criterios de poder al interior de las distintas corrientes de los partidos políticos los que determinaron el número de áreas en que se dividía la organización administrativa. En otras ocasiones, los pactos para la estabilidad entre partidos se entendieron como invitaciones y razones poderosas para desmembrar areas con las que poder repartir nuevamente el poder entre los miembros del partido adherido.

³²⁵ Para ello tiene todas las facultades en relación a la composición, asignación de facultades, y procedimiento de trabajo en relación a la Comisión de Gobierno.

para dotar de un carácter jurídico vinculante estos instrumentos, su propia aprobación y credibilidad posterior siempre serán fragmentarios, cuando no contradictorios con los propios hechos que se desarrollen en la gestión desconcentrada.

1.4) Los Reglamentos de Participación de las Federaciones de Municipios.

Analizamos en este contexto la política que se ha querido imprimir a la problemática que nos ocupa desde las distintas Federaciones de Municipios

El año 1.987 se publican por parte de la F.E.M.P (Federación Española de Municipios y Provincias) tres modelos tipos de Reglamentos de Participación ciudadana con la finalidad de que "presten un eficaz servicio a los Ayuntamientos en esa aspiración común de enriquecer la vida democrática aproximando cada día más las administraciones locales a los administrados, a todos los ciudadanos".

La confección de dichos Reglamentos-tipo se justifica en la necesidad que desde el año 1.979 vienen sintiendo "gran número de Alcaldes y concejales de muchos municipios" de "dinamizar y profundizar la participación ciudadana en el ámbito de la vida local", y el que sean tres los tipos de Reglamento, se debe, según la presentación que se ofrece en el de 200.000 a 1.000.000 de habitantes al "variopinto panorama que por sus características geográficas, número de población y peculiaridades sociológicas y económicas³²⁶ ofrecen

³²⁶ "España es a la vez un país rural y urbano, con una elevada proporción de población urbana y con un gran número de pueblos pequeños. El 8% de la población habita en los 5.909 menores de 2.000 habitantes, mientras que en los municipios de más de 100.000 habitantes vive más de la mitad de la población. Pero el régimen de gobierno local es el mismo para todos ellos. Lo cual no deja de ser paradójico. Estas características han llevado a lo largo de los últimos 20 años a serios problemas de eficacia en los ayuntamientos pequeños, y a un alejamiento

nuestros municipios".³²⁷

En la Introducción, el Alcalde de Córdoba resalta que "han sido fruto de los trabajos de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, que constituida por acuerdo de la III Asamblea General de la FEMP, inició sus trabajos en Abril de 1.986 culminándolos, en lo que se refiere a los Reglamentos, en Abril de 1.987 en las Jornadas de Participación Ciudadana convocadas al efecto..."

Asimismo, resalta en la Introducción que "la Coordinadora Estatal de AA.VV. ha tenido conocimiento de estos documentos" manteniendo conversaciones con ella.

Ha sido, pues, la FEMP, creada al amparo de la Disposición Adicional 5ª de la Ley Básica, la que ha suministrado estos instrumentos guías para la elaboración de los Reglamentos a la mayoría de los municipios españoles que los aprobaron..

Hay que observar sin embargo lo siguiente:

La propia disposición adicional establece la facultad de crear Asociaciones de ámbito autonómico. Como consecuencia de dicha disposición

creciente de las inquietudes ciudadanas por parte de los gobiernos municipales de las ciudades." "La lejanía del Ayuntamiento" de JESÚS LEAL, profesor de Sociología Urbana ("EL PAIS, 18 de mayo de 1.995 pág. 15)

³²⁷"La participación ciudadana en el municipio" Reglamento tipo de Participación Ciudadana para Municipios de 200.000 a 1.000.000 de habitantes. Presentación de TOMÁS RODRÍGUEZ BOLAÑOS, Alcalde de Valladolid y Presidente de la Federación Española de Municipio, págs.3 y 4 F.E.M.P. 1.987

nace la Federación Madrileña de Municipios, que abarca el territorio de la Comunidad Autónoma del mismo nombre.

La Federación Madrileña de Municipios sin embargo no llegó a plantearse, que sepamos, siquiera la necesidad de descender al lugar concreto en que habría de hacerse la aplicación concreta de estos Reglamentos tipos considerando que era una materia en la que no debían seguir de ningún modo a la Federación Estatal.³²⁸ O quizás considerando suficiente lo hecho por ella.

La reflexión de la FMM fue la de que tratándose de algún modo de una materia política tan controvertida en el ámbito de cada municipio, dada la heterogeneidad sobre todo de movimientos asociativos, heterogeneidad que sin embargo se veía compensada por el mayor grado de homogeneidad de los representantes político institucionales, pertenecientes todos al mismo partido, debía ser esta una materia específica a resolver particularmente por cada uno de los equipos de gobierno con sus Alcaldes al frente.³²⁹

Y así ha ocurrido. Cada Municipio ha llevado a cabo lo que ha considerado conveniente. En realidad, nada que pueda significar un proceso de reflexión autónoma en relación a unas características singulares. Los

³²⁸ A pesar de que en la Comunidad Autónoma de Madrid podríamos encontrar los más variados y heterogéneos modelos de municipios.

³²⁹ Creemos que ha sido la juventud de la institución, al tiempo que el marcado acento presidencialista que en cada uno de los municipios de la zona sur han ejercido los Alcaldes, pese a ser casi todos ellos del mismo partido, o quizás por ser de un partido que ha cultivado profundamente el presidencialismo en sus filas, por una parte, y el carácter tan dispar que ofrecían las entidades asociativas vecinales, los factores que hicieron imposibles, el llevar a cabo una tarea coordinada y común. Las posibilidades de enriquecimiento de los movimientos sociales y de las Corporaciones municipales hubieran sido inmensas en este campo. No pudo ser. Algún técnico de la Federación Madrileña de Municipios ha coincidido en las mismas razones al efectuar el análisis precedente.

Reglamentos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid reflejan la influencia de los Reglamentos tipo emanados de la Federación Estatal. Apenas si se detectan entre ellos matices de conexión, siendo realidades, las que tratan de regular tan próximas, no sólo desde el punto de vista geográfico, sino incluso étnico, asociativo, cultural, en una palabra, antropológico. El mimetismo excesivo en relación al Reglamento tipo es el único elemento común.

1.5) fundamentos jurídicos de la facultad de autoorganización

1.5.1) LA L.R.B.R.L.(7/1985)

La capacidad legal que asiste a nuestros Ayuntamientos para la aprobación de dichos Reglamentos deriva de la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local(7/85) que en su artículo 4 reconoce la potestad reglamentaria y de autoorganización a los entes locales en su

"calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias".

Por su parte el artículo 5 regula las fuentes del Derecho Local estableciendo que las Entidades Locales se rigen en primer término por

"la presente Ley y además: A) En cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos. Por las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el Reglamento Orgánico de cada entidad en los términos previstos en esta Ley. B) En cuanto al régimen sustantivo de las funciones y los servicios: a) Por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias. b) Por las Ordenanzas de cada Entidad".³³⁰

³³⁰ Nos dice el profesor BALLESTEROS FERNÁNDEZ:

"Tradicionalmente, sin embargo, se distingue entre Ordenanzas, Reglamentos y Bandos; y entre Normas "ad intra" y "ad extra".

Mientras que se denominan **Ordenanzas** a las disposiciones de carácter general de los Entes Locales que éstos dictan en ejercicio de su potestad de policía (Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno, Ordenanzas de Actividades reglamentadas, y Ordenanzas de la Construcción) o de su potestad tributaria (Ordenanzas Fiscales) se reserva el nombre de **Reglamentos** para las

Y por otra parte, y en relación a la organización del municipio, es importante lo establecido por el Artículo 20:

"1. La organización municipal responde a las siguientes reglas:

a) El Alcalde, los Tenientes de Alcalde y el Pleno existen en todos los Ayuntamientos.

b) La Comisión de Gobierno existe en los Municipios con población de derecho superior a 5.000 habitantes y en los de menos, cuando así lo disponga su Reglamento orgánico o así lo acuerde el Pleno de su Ayuntamiento.

c) El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios, en sus Reglamentos orgánicos, sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada Municipio, en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario

3. Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno".

Sin embargo, la STC 214/1989 alteró el orden de fuentes contenido en el nº 2 del artículo 20 de manera que a partir de la misma la regulación que se contenga en la legislación de Régimen Local de las Comunidades Autónomas se impone a los Ayuntamientos de su territorio. Por ello, el orden de fuentes es el siguiente: En primer lugar, legislación básica de Régimen Local; en segundo lugar, legislación de Régimen Local de las Comunidades Autónomas; en tercer

disposiciones dictadas en el ámbito de la actividad de servicio público (Reglamento de Servicios), de la potestad organizatoria (Reglamento Orgánico, Reglamento de Sesiones. Reglamento de Participación Vecinal y órganos desconcentrados) o de la potestad doméstica (Reglamento de Funcionarios, Reglamento de incompatibilidades e indemnizaciones a los Concejales, Reglamento de Honores y distinciones)."

A.BALLESTEROS FERNÁNDEZ. "Manual... .op.cit. pág 14

lugar, Reglamentos Orgánicos aprobados por cada Ayuntamiento; y finalmente, por los Reglamentos Estatales sobre el Régimen Local.³³¹

³³¹ Nos dice el Fundamento Jurídico 6 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 de 21 de Diciembre:

"En cuanto a las impugnaciones efectuadas por las cuatro Entidades recurrentes del art.5ºA), del art.20.2 (y por conexión del art.20.1 C) y del art.32.2, hemos de decir, en primer lugar, que su aceptación viene en gran parte condicionada por la declaración de inconstitucionalidad del art. 5º en su conjunto. El legislador estatal ha optado, en concreto, por establecer un modelo organizativo común y uniforme para todas las Entidades municipales y provinciales (con la excepción, no obstante, respecto de estas últimas, prevista en la Disposición adicional segunda para los Territorios Históricos de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya) a partir del cual y con pleno respeto al mismo, las propias Entidades locales pueden dotarse de una organización complementaria en virtud de lo dispuesto en los correspondientes Reglamentos Orgánicos (arts. 20.1º y 32.2º, primera parte). No obstante, se reconoce expresamente la posibilidad de que las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local también puedan disponer y regular esa organización complementaria de la prevista por la propia L.R.B.R.L, si bien tales previsiones no regirán-ni vincularán por tanto a las Entidades Locales-sino en la medida en que, en cada caso, los correspondientes Reglamentos Orgánicos no dispongan lo contrario .(Art.s.20.2º y 32.2º, segunda parte)

De este modo, según los recurrentes, el marco normativo por el que se ordena directamente y, en primer término, la organización de las Entidades Locales, queda constituido por las previsiones de la L.R.B.R.L. y de los Reglamentos Orgánicos de las Entidades Locales, quedando relegadas las normas que las Comunidades Autónomas puedan dictar sobre la materia a una posición secundaria, de orden subsidiario o supletorio en cuanto a su eficacia, ya que sólo vincularán a las Entidades locales en la medida en que éstas no ejerciten la competencia que se les reconoce y no se doten de esa estructura organizativa complementaria o, aún en la hipótesis de que habiéndolo previsto, tales previsiones autonómicas no resulten incompatibles con las del correspondiente Reglamento Orgánico Local.

Lo que sucede es que, en lo concerniente a la organización municipal, el orden constitucional de distribución de competencias se funda en el reconocimiento de tres ámbitos normativos correspondientes a la legislación básica del Estado (art.149.1.18ª de la Constitución), la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas según los respectivos Estatutos y la potestad reglamentaria de los municipios, inherente esta última a la autonomía que la Constitución garantiza en su art.

140. De acuerdo con el modelo constitucional anterior, el art. 20 de la L.E.B.R.L. establece en su apartado 1º los órganos municipales de carácter necesario, reconociendo en el párrafo c) de este mismo apartado la potestad de autoorganización complementaria que corresponde a los propios municipios, lo que, en sí mismo, no plantea problema constitucional alguno. Este problema surge en relación con el último inciso de ese mismo párrafo, según el cual, dicha potestad reglamentaria de autoorganización no tiene más límites que el respeto de los órganos necesarios establecidos por la Ley básica estatal. Con ello resulta evidente que se elimina la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo autonómico en materia de organización municipal, lo que contradice frontalmente el orden constitucional de distribución de competencias arriba descrito. Bien entendido que la declaración de inconstitucionalidad de este inciso está justificada por la exclusividad que como límite se atribuye a esta ley, lo que en modo alguno impide que la L.R.B.R.L. continúe, en cuanto Ley básica del Estado, constituyendo un límite (no el único) a la Reglamentación organizativa de los Municipios.

Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2º de este mismo precepto reconoce, formalmente la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas para que estas puedan establecer una organización municipal complementaria de la fijada con carácter básico o necesario por la propia L.R.B.R.L. No obstante, dicho reconocimiento queda supeditado en su último inciso al hecho de que "regirá en cada municipio en todo aquello que su Reglamento orgánico no disponga lo contrario". Ello significa, como subrayan los recurrentes, que el espacio normativo de las Comunidades Autónomas, en este punto, queda también virtualmente desplazado en su totalidad por la prevalencia de los reglamentos orgánicos complementarios de que puedan dotarse, según esta Ley, los propios municipios. Por lo que también debe declararse contrario al orden constitucional de competencias el inciso transcrito.

En consecuencia, depurado el precepto de los dos incisos a que se ha hecho referencia, permita que éste se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias, pues en el mismo se definen los órganos básicos municipales, se reconoce la potestad legislativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas, y se admite al propio tiempo, la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que, en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas.

Por lo demás, todo lo afirmado en relación con el art.20,2, puede también decirse del art.32,2, igualmente impugnado por los recurrentes, ya que no suscita otro rechazo que el que deriva de

Con independencia del problema de la prelación de fuentes, y de la subordinación establecida por el Tribunal Constitucional del Reglamento orgánico de que se doten los Ayuntamientos a cualquier otra norma de superior rango que se dictase por la respectiva Comunidad Autónoma, es lo cierto que la importancia de tales Reglamentos Orgánicos, base sobre la que ha de pivotar el propio Reglamento de Participación Ciudadana, bien integrándose como parte del mismo, bien como proyección natural para la integración de la participación en su estructura organizativa, no es otra sino la asunción de su peculiar *modo de ser*, de su *diversidad*.

Esta asunción es imprescindible para imbuir de contenido substancial su expresión institucional como *sujeto de derecho* previamente reconocida por la Constitución.³³²

La Comunidad de Madrid, con plenas facultades legales, como hemos visto, para inducir todo éste espíritu de organización integral en los municipios a los que alcanza su jurisdicción, especialmente en aquellos que, como Entes territoriales dotados de poder administrativo rodean a la gran metrópoli, y conforman su compleja y difícil área metropolitana, más necesitados por lo

los incisos "sin otro límite que el respeto a la organización determinada por esta Ley" y "que regirá en cada provincia en todo aquello en lo que ésta no disponga lo contrario, en ejercicio de su potestad de autoorganización". Despojado de ambos incisos el precepto no es inconstitucional, puesto que resulta respetuoso con las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en materia de organización provincial complementaria"

³³² "El tema de la diversidad, la búsqueda de un acomodo a la *manera de ser* y proyectarse sobre el territorio -contenido esencial del tradicional *nomos*-corresponde ahora a la legislación de las Comunidades Autónomas que, en desarrollo de la legislación básica del Estado, pueden profundizar en este tema. Y queda un tercer decisivo aspecto en la temática de la búsqueda de una identidad, de una identificación en la propia colectividad y su organización jurídica; este tercer aspecto bien cuidado por el legislador, cuando se refiere y reconoce el poder de autoorganización de las Entidades Locales" L.MORELL OCAÑA, "El Régimen local...op.cit. pág.49

mismo de tales instrumentos a su medida, tampoco hizo, ni mucho ni poco, en el terreno jurídico que analizamos.³³³

Paradójicamente esta intervención fue demandada desde la propia base asociativa vecinal. Así aparece en las Actas de las Jornadas que sobre participación y descentralización se celebraron en el Ayuntamiento de Leganés.³³⁴

³³³ No fue este el caso, por ejemplo, de las Comunidades Autónomas de Cataluña, con su Ley 8/1987 de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local (DOGC núm. 832 de 27 de abril) que dedica todo su Título XIV bajo el epígrafe, **"De la información y participación ciudadanas"**, al tema que nos ocupa, dedicándole del artículo 139 a 146, subdividido en los siguientes Capítulos: I. Información de Ciudadanos. II. Participación Ciudadana. III. Asociaciones de Vecinos. IV. Consultas populares.

Asimismo, la Ley 8/1986 de 18 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (BOCA núm. 139, de 19 de noviembre de 1986) cuyo Capítulo IV, bajo el mismo título **"De la información y participación ciudadana"**, se subdivide en dos Secciones, a saber: Sección I: Del derecho de los ciudadanos a la información. Sección II: Del Registro Municipal de Entidades.

³³⁴ Los días 14 y 15 de Noviembre de 1.992 se celebraron en Leganés las PRIMERAS JORNADAS DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL. Participaron 107 personas en representación de 39 Entidades y colectivos ciudadanos (asociaciones de vecinos, cooperativas de viviendas, asociaciones deportivas, juveniles, culturales, de mujeres, socio-comunitarias, recreativas, de consumidores, partidos políticos, sindicatos, casas regionales, representantes de otros ayuntamientos y técnicos de la propia corporación). Entre sus 17 ricas conclusiones, a las que tendremos ocasión de referirnos en otros lugares de la tesis, destaca la 4ª que dice lo siguiente:

"Se valora como muy necesario que la Comunidad de Madrid legisle sobre la Participación Ciudadana en los Municipios para evitar que la misma esté al albedrío de los resultados electorales locales". (Documentación interna municipal)

1.5.2) El R.O.F.

De tener carácter supletorio,³³⁵ esta norma ha venido a

³³⁵Por su interés reproducimos algunos apartados de la Resolución de 27 de enero de 1987 de la Dirección General de Administración Local, por cuanto conserva de vigencia en cuanto se refiere a este tema, y que no se haya visto afectado por los términos de la STC 214/1989:

"Publicado en el Boletín Oficial del Estado número 305, de 22 de diciembre de 1986, el Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROFRJ), se ha formulado ante la Dirección General de Administración Local (Ministerio para las Administraciones Públicas) numerosas consultas solicitando interpretación o aclaración sobre la posición ordinamental del ROFRJ, en el conjunto del ordenamiento jurídico local, definido, con carácter básico, en el artículo 5º de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en lo sucesivo LBRL), así como sobre la aplicabilidad del mismo en las Entidades que, de acuerdo con lo previsto en la LBRL, hayan adoptado o adopten en el futuro Reglamento orgánico propio de la Entidad...

Esta dirección General ha resuelto, en respuesta a las referidas consultas, hacer públicos, con carácter general los siguientes criterios interpretativos:

1. De acuerdo con el artículo 5ºa) de la LBRL, las Entidades locales se rigen, en cuanto a su régimen organizativo y de funcionamiento de sus órganos:

- En primer término por la LBRL.

- Además, por la Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y por el Reglamento orgánico de cada Entidad en los términos previstos en la LBRL.

Pues bien, es la propia LBRL, quien en su artículo 4º a), atribuye a los municipios, provincias e islas, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y junto con la potestad reglamentaria la potestad de autoorganización, cuya más genuina expresión la constituye el Reglamento orgánico propio mencionado en diversos artículos de la Ley...

5. En consecuencia, y por lo que se refiere a las normas del Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, resulta necesario precisar que entre ellas cabe distinguir entre:

a) Las que se refieren a la organización y funcionamiento de las Entidades locales territoriales y a la participación ciudadana (vinculada por el artículo 69.2 de la Ley 7/1985 a la potestad de autoorganización), es decir, las contenidas en los títulos II, III, IV y en el capítulo II del título VII.

b) Las que contienen una regulación del procedimiento administrativo aplicable en las Entidades locales y del régimen jurídico de sus actos y acuerdos, así como de las responsabilidades de las mismas (título VI).

c) Las que se refieren al Estatuto jurídico de los miembros

incrementar, sin pretenderlo, la falta de imaginación y de iniciativas políticas en relación a los textos aprobados como Reglamentos específicos de participación ciudadana. No tiene sentido subordinar la organización de la participación vecinal al R.O.F.R.J.2568/1986 de 28 de Noviembre. Exactamente lo contrario de lo que se viene haciendo en la práctica, como iremos comprobando en el articulado de los distintos Reglamentos de Participación de cada uno de los Ayuntamientos analizados. Lo ya anunciado, tendremos ocasión de verificarlo analizando las pequeñas variantes, a veces de mera colocación del articulado, con que se repiten los artículos 227 a 236 del ROFRJ³³⁶(R.D.

de las Corporaciones locales (título primero).

6.Respecto de las primeras, (organización y funcionamiento, tanto de los órganos necesarios como de los complementarios, y participación ciudadana, como parte de la potestad de autoorganización), es evidente que conforme a la interpretación establecida en los puntos 1 y 2 de esta Resolución, la normativa contenida en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, es aplicable en los siguientes términos:

Los títulos II y III, sólo en los casos de inexistencia del Reglamento orgánico.

El título IV, en todo aquello en que el Reglamento orgánico no disponga lo contrario.

El título VII, sólo en ausencia de reglamentación específica adoptada por la Coporación en su Reglamento orgánico o en normas sobre información y participación ciudadanas..."

³³⁶ Por la importancia que han ejercido en la elaboración de los distintos Reglamentos los artículos del R.O.F.R.J.referidos a la participación, los transcribimos a continuación:

T I T U L O VII

CAPITULO II

Información y participación ciudadana

Artículo 227.

1. Las sesiones del Pleno son públicas, salvo en los casos previstos en el artículo 70,1 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril.
2. No son públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas. Sin embargo, a las sesiones de éstas últimas podrá convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto, a representantes de las asociaciones o Entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley citada en el número anterior.
3. Podrán ser públicas las sesiones de los demás órganos complementarios que puedan ser establecidos por el Reglamento Orgánico Municipal, en los términos que prevea la legislación y las reglamentaciones o acuerdos plenarios por los que se rijan.

Artículo 228.

1. Cuando alguna de las asociaciones o Entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desee efectuar una exposición ante el Pleno en relación con algún punto del orden del día, en cuya previa tramitación administrativa hubiese intervenido como interesado, deberá solicitarlo al Alcalde antes de comenzar la sesión. Con la autorización de éste y a través de un único representante, podrá exponer su parecer durante el tiempo que señale el Alcalde, con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día.

2. Terminada la sesión del Pleno, el Alcalde puede establecer un turno de ruegos y preguntas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. Corresponde al Alcalde ordenar y cerrar este turno.

Artículo 229.

1. Las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno se transmitirán a los medios de comunicación social de la localidad y se harán públicas en el tablón de anuncios de la Entidad.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 70,2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, la Corporación dará publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos del Pleno y de la Comisión de Gobierno, así como de las resoluciones del Alcalde y las que por su delegación dicten los Delegados.

3. A tal efecto, además de la exposición en el tablón de anuncios de la Entidad, podrán utilizarse los siguientes medios:

a) Edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un boletín informativo de la Entidad.

b) Publicación en los medios de comunicación social del ámbito de la Entidad.

Artículo 230.

1. Existirá en la organización administrativa de la Entidad una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad a que se refiere el artículo anterior, así como el resto de la información que la misma proporcione en virtud de lo dispuesto en el artículo 69,1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril.

2 La obtención de copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales.

3. La Oficina de Información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función.

4. Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente.

Artículo 231.

1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto, el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.

3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo, remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo.

Artículo 232.

1. En la medida en que los permitan los recursos presupuestados, el Ayuntamiento podrá subvencionar económicamente a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, tanto por lo que se refiere a sus gastos generales como a las actividades que realicen.

2. En tal caso, el presupuesto municipal incluirá una partida destinada a tal fin, y en sus bases de ejecución se establecerán los criterios de distribución de la misma, que, en todo caso, contemplarán su representatividad, el grado de interés o utilidad ciudadana de su fines, su capacidad económica autónoma y las ayudas que reciban de otras Entidades públicas o privadas.

Artículo 233.

Las asociaciones a que se refiere el artículo anterior podrán acceder al uso de medios públicos municipales especialmente los locales y los medios de comunicación, con las limitaciones que imponga la coincidencia del uso por parte de varias de ellas o por el propio Ayuntamiento y serán responsables del trato dado a las instalaciones.

El uso de medios públicos municipales deberá ser solicitado por escrito al Ayuntamiento, con la antelación que se establezca por los servicios correspondientes.

Artículo 234.

Sin perjuicio del derecho general de acceso a la información municipal reconocido a los vecinos en general, las Entidades a que se refieren los artículos anteriores disfrutará siempre que lo soliciten expresamente, de los siguientes derechos:

a) Recibir en su domicilio social las convocatorias de los órganos colegiados municipales que celebran sesiones públicas cuando en el orden del día figuren cuestiones relacionadas con el objeto social de la Entidad. En los mismos supuestos recibirán

las resoluciones y acuerdos adoptados por los órganos municipales.

b) Recibir las publicaciones, periódicas o no, que edite el Ayuntamiento, siempre que resulten de interés para la Entidad, atendido su objeto social.

Artículo 235.

Las asociaciones generales o sectoriales canalizarán la participación de los vecinos en los Consejos Sectoriales, en los órganos colegiados de gestión desconcentrada y en los órganos colegiados de los entes de gestión descentralizada de servicios municipales cuando tal participación esté prevista en las reglamentaciones o acuerdos municipales por los que se rijan y, en su caso, en la medida en que lo permita la legislación aplicable y se llevará a cabo en los términos y con el alcance previstos en los mismo.

En todo caso, se tendrán en cuenta a efectos de determinar el grado de participación de cada una de ellas, tanto la especialización sectorial de su objetivo social como su representatividad.

En principio, la participación de estas asociaciones sólo se admitirá en relación con órganos deliberantes o consultivos, salvo los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios.

Artículo 236.

1. Los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos en los artículos 232, 233, 234 y 235 de este Reglamento sólo serán ejercitables por aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales.

2. El Registro tiene por objeto permitir al Ayuntamiento conocer el número de Entidades existentes en el municipio, sus fines y su representatividad, a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo vecinal. Por tanto, es independiente del Registro de Asociaciones en el que, asimismo, deben figurar inscritas todas ellas.

3. Podrán obtener la inscripción en el Registro Municipal de Asociaciones Vecinales todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio y, en particular, las asociaciones de vecinos de un barrio o distrito, las de padres de alumnos, las Entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares.

4. El Registro se llevará en la Secretaría General de la Corporación y sus datos serán públicos. Las inscripciones se realizarán a solicitud de las asociaciones interesadas que habrán de aportar los siguientes datos:

a) Estatutos de la asociación.

b) Número de inscripción en el Registro General de Asociaciones y en otros Registros públicos.

2568/1986 de 28 de Noviembre), o se copian literalmente los artículos correspondientes del Reglamento-tipo editado por la F.E.M.P. para Ayuntamientos comprendidos entre 20.000 a 200.000 habitantes, a los que nos referimos más adelante. Ello indica la dejación política en relación a la "autonomía" municipal en un tema de tanta transcendencia jurídico-constitucional para los municipios.

Como sabemos, en la redacción originaria de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local se daba primacía a los Reglamentos Orgánicos de los Ayuntamientos sobre las propias Leyes de las respectivas Comunidades. Sin embargo, también hemos analizado anteriormente el orden de prelación de fuentes definitivamente adoptado tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989³³⁷

-
- c) Nombre de las personas que ocupen los cargos directivos.
 - d) Domicilio social.
 - e) Presupuesto del año en curso.
 - f) Programa de actividades del año en curso.
 - g) Certificación del número de socios.

En el plazo de quince días desde la solicitud de inscripción, y salvo que éste hubiera de interrumpirse por la necesidad de aportar documentación no incluida inicialmente, el Ayuntamiento notificará a la asociación su número de inscripción y a partir de ese momento se considerará de alta a todos los efectos.

Las asociaciones incritas están obligadas a notificar al Registro toda modificación de los datos dentro del mes siguiente al que se produzca. El presupuesto y el programa anual de actividades se comunicarán en el mes de enero de cada año.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a que el Ayuntamiento pueda dar de baja a la asociación en el Registro

...

³³⁷ Ver Nota a pié de página nº362

CAPITULO 5º

SUMARIO:1.Estructura general e Ideas-Fuerza de las Exposiciones de motivos de los distintos reglamentos de los pueblos objeto de nuestra tesis.

2)Caracteres de reconocibilidad jurídica y sus efectos:

2.1)El Registro Municipal de las Asociaciones Vecinales.

2.2)El Reconocimiento de "Utilidad pública".

2.3)El derecho a subvenciones, prestación de locales y servicios municipales.

3)El derecho de información:

3.1)consulta de archivos y bibliotecas

3.2)Los boletines informativos municipales 3.3)La "publicidad" municipal

3.4)Los estilos en la información.

4)Instituciones para la participacion: 4.1)participación en los plenos.

4.2)Comisiones informativas.

4.3)Consejos Sectoriales.

4.4)Consejos de Barrio

4.5)La Consulta Popular.

5)Otras instituciones reguladas:

5.1)El derecho de petición.

5.2)El libro de reclamaciones, sugerencias, iniciativas y quejas.

5.3)La Audiencia pública de ciudad y la Audiencia pública de barriada.

5.4)La iniciativa ciudadana.

Apéndice al Cap. 5º 1.La desconcentraci3n territorial en la Zona sur de la Comunidad de Madrid.Antecedentes normativos.

2.La desconcentraci3n territorial en Leganés.

Las estructuras de los diferentes Reglamentos revelan alg3n tipo de originalidad, aunque los propios grandes apartados en que se dividen ofrecen, substancialmente el mismo contenido temático. En relaci3n a las EXPOSICIONES DE MOTIVOS indican, en cada caso, los elementos de reflexi3n política que inspiraron al político (Alcalde o Concej3l del Area) y que en definitiva se han de transformar en elementos de carácter jurídico, con independencia de que esto se logre o no, o con mayor o menor grado.

ESTRUCTURA

ALCORCON³³⁸

Sus "NORMAS REGULADORAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA" están editadas en 1.990,y nos ofrecen la siguiente estructura:

- Palabras del Alcalde
- INTRODUCCION del Concejal de P.Ciudadana.
- EXPOSICION DE MOTIVOS
- TITULO PRELIMINAR (Arts.1-3)
- TITULO I:LAS ENTIDADES DE PARTICIPACION CIUDADANA:
El Registro Municipal de Asociaciones de Participación Ciudadana.(Arts.4-11)
- TITULO II:LOS CONSEJOS SECTORIALES O DE AREA (Arts.12-13)
- TITULO III:LA AUDIENCIA PUBLICA: Capítulo I: Normas Generales.(Caps.12-22)
 - Capítulo II: La Audiencia Pública de Ciudad (Arts.23-26)
 - Capítulo III:La Audiencia Pública en los Barrios (Arts.27-28).
- TITULO IV: LA INICIATIVA CIUDADANA (Arts.29-32)
- TITULO V: DE LA INFORMACION MUNICIPAL (Arts.33-43)
- TITULO VI: DE LA CONSULTA POPULAR (Arts.44-46)
- TITULO VII:PROCEDIMIENTO PARA PROPONER
SUGERENCIAS INICIATIVAS Y PETICIONES.(Arts.47-48)
- TITULO VIII:EL DERECHO DE PETICION (Arts.49-50)
- TITULO IX: DE LA PARTICIPACION EN LOS ORGANOS MUNICIPALES DE GOBIERNO. (Arts.51-56)
- TITULO X:DE LOS VECINOS DE ALCORCON (Arts.57-58)
- DOS DISPOSICIONES ADICIONALES.UNA DEROGATORIA Y UNA FINAL.

³³⁸ALCORCON.A 13 km. de Madrid, con 140.140 habitantes, (censo de 1.991) y 33,27km².

FUENLABRADA³³⁹

Su Reglamento de Participación Ciudadana se estructura del siguiente modo:

Carta introductoria del Alcalde-Presidente.

Exposición de Motivos

46 artículos divididos en 8 apartados.

4 disposiciones adicionales.

1 disposición final.

El contenido de cada uno de los Apartados es el siguiente:

I. DISPOSICIONES GENERALES

II. T.1: DE LA INFORMACION MUNICIPAL

III. T.2: DE LAS ENTIDADES VECINALES

IV. T.3: DE LOS CONSEJOS SECTORIALES O DE AREA.

V. T.4: DE LA INICIATIVA CIUDADANA.

VI. T.5: DE LA CONSULTA POPULAR.

VII. T.6: DE LA PARTICIPACION EN LOS ORGANOS MUNICIPALES

VIII. T.7: DE LOS CONSEJOS DE BARRIO.

GETAFE³⁴⁰

Presentación, Exposición de Motivos Título Preliminar:

-Disposiciones Generales (Arts.1,2,3,4, y 5)

Título I -Capítulo I.:Derecho a la información municipal.(Arts. 6,7,8 y 9)

-Capítulo II.: Publicidad de las Sesiones de los Organos municipales.(Arts. 10,11 y 12)

-Capítulo III. Información escrita. (Arts.13 y 14)

-Capítulo IV. Del área de información (Art.15)

³³⁹ **FUENLABRADA:**A 18 km. de Madrid, con 144.720 habitantes, (censo de 1991) y con una extensión de 38,87 Km2.

³⁴⁰**GETAFE:** a 13 km. de Madrid, con 140.000 habitantes.(censo de 1991) y una extensión de 78,74 km2.

Título II: LA COLABORACION CIUDADANA

-Capítulo I. Iniciativas de colaboración ciudadana.(Arts.16,17,18, 19 y 19 bis,)

Título III: PARTICIPACION CIUDADANA EN ORGANOS MUNICIPALES

-Capítulo I. Participación de las Entidades Ciudadanas en los Organos de Gobierno. (Arts.20,21 y 22)

-Capítulo II. Participación Ciudadana en los Organos Autónomos y Organos desconcentrados de gestión.(Arts. 23,24,25,26,27,28,29,30 y 31)

-Capítulo III. Registro Municipal de Asociaciones y Entidades Ciudadanas (Art.32)

Título IV: UTILIZACIÓN DE MEDIOS PUBLICOS Y SUBVENCIONES MUNICIPALES

-Capítulo I. Uso de locales y medios de comunicación municipales.(Arts. 33,34,35 y 36)

-Capítulo II. Subvenciones Municipales. Arts.37,38,39 y 40)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS
DISPOSICIONES DEROGATORIAS
DISPOSICION FINAL

LEGANES³⁴¹

EXPOSICION DE MOTIVOS

DISPOSICIONES GENERALES (Arts. 1 al 7)

TITULO I: DE LA INFORMACION MUNICIPAL (Arts. 8-14)

TITULO II: CONSEJO DE BARRIO DE "LA FORTUNA".

TITULO III: LOS CONSEJOS SECTORIALES (Arts.26-33)

TITULO IV: PARTICIPACION EN EL PLENO DEL AYUNTAMIENTO Y EN LAS COMISIONES INFORMATIVAS (Arts.34-35) **DISPOSICION FINAL**

³⁴¹**LEGANES** a 12 Km de la Capital, cuenta con 178.321 hab. y una extensión de 43,35 km2."CARACTERISTICAS DE LA POBLACION DE LEGANES.ANUARIO.EXPLOTACION DEL PADRON MUNICIPAL DE HABITANTES A 1 DE ENERO DE 1.995.Ayuntamiento de Leganés. Sección Técnica de Estadística. 1996

MOSTOLES³⁴²

Edita su Reglamento de Participación Ciudadana a través de la Concejalía de Participación Ciudadana y Promoción de Empleo, en 1.994. La estructura de dicha norma es la siguiente:

TITULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

TITULO II.- ESTATUTO DE LOS VECINOS

CAPITULO I Disposiciones Generales

CAPITULO II Derechos

Sección I Derecho a la información

Sección II Derecho de petición

Sección III Derechos políticos

Sección IV Derecho a la prestación de los
Servicios Públicos Municipales.

CAPITULO III Deberes.

TITULO III PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES CIUDANAS EN LA GESTION MUNICIPAL.

CAPITULO I. Disposiciones Generales

CAPITULO II. Participación de las Entidades ciudadanas en los Organos Colegiados.

Sección I. Ayuntamiento Pleno

Sección II. Comisiones Informativas.

TITULO IV.- PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

CAPITULO I Consejos Sectoriales

Sección I Disposiciones Generales

Sección II Composición

Sección III Funcionamiento

Sección IV Funciones

CAPITULO II Consejos de Barrio

Sección I Disposiciones Generales

³⁴² **MOSTOLES:** Al S/O de la Comunidad de Madrid y a 17 kms. de la Capital, con 193.056 habitantes, (censo de 1991) y 44,93 kms²

Asociaciones varias, los medios de información y de opinión, la costumbre y hasta el sentido común.

Los cargos públicos, por su parte, gozan de mandato representativo, no imperativo.

Ejercen el monopolio de la cosa pública. La alterogestión es contraria a la autogestión y al asamblearismo. La alterogestión está en la base de la democracia representativa.

Sin embargo -prosigue-naciendo de los principios de democracia directa, asamblearismo o autogestión y teniendo como objetivo la corrección de errores, excesos o defectos que una entrega total de la soberanía en manos de unos pocos, pudiera acarrear, se encuentra la PARTICIPACION del conjunto de la Sociedad, y en el microclima de la ciudad, la participación vecinal que conlleva, si está claramente planteada, presenta dos cuestiones muy importantes:

-Condicionamiento a la Actuación Municipal.

-Obligatoriedad de compartir las decisiones"

La ambigüedad que se deriva de afirmaciones contradictorias, tales como el monopolio de la cosa pública por parte de los cargos públicos, y el condicionamiento y hasta obligatoriedad de compartir las decisiones, afirmación con la que se cierra el documento de exposición de motivos es reflejo de la filosofía con que aparece el gobierno, la burocracia y la participación ciudadana en la propia legislación de bases de Régimen local.³⁴⁴

³⁴⁴ MORELL nos dirá, en base al análisis de los arts.68,2 y 90,3 de la L.R.B.R.L. que "no deja de sorprender el talante con que el legislador ha abordado las funciones y su reparto entre el grupo político, la burocracia y el vecindario. Cada uno ha sido acantonado por el legislador en un ámbito peculiar de funciones, sin posibilidad de que los tres estratos funcionen como vasos comunicantes. El problema puede presentar matices de cierta gravedad, y sólo podrán salvarse, en el futuro, a base de una flexibilidad que pueden encontrar las leyes comunitarias y los propios Reglamentos Locales".L.MORELL OCAÑA, "Régimen local...op.cit.pág.434

GETAFE

IDEAS-FUERZA: La renovación del Reglamento, respuesta a la demanda de la población. Canal de Información. Objetivo: Acercar la Administración al ciudadano. Reglamento, instrumento al servicio de las necesidades sociales. Adaptación de la Administración a las reformas legislativas.

Bien distinta en su contenido de la carta del Alcalde de Fuenlabrada es la que prologa el Reglamento de Getafe. Mucho más concisa. Si la carta del Alcalde de Fuenlabrada alude a la larga trayectoria que animó su esfuerzo "y el de sus compañeros", "para hacer una administración y gobierno local que contaran con la opinión de los vecinos, no sólo a partir del importante acto electoral", la presentación del Reglamento efectuada por el Alcalde de Getafe plantea que "el Ayuntamiento de Getafe ha elaborado un nuevo Reglamento de Participación ciudadana con el ánimo de atender y coordinar las demandas que los ciudadanos plantean a esta Administración, así como mantener informada a la población de los asuntos de interés que se producen en su ámbito de actuación".

No alude a ningún proceso generado desde el inicio de la andadura democrática y sí, en más de una ocasión, a que la participación tiene que ver con la Administración "obviando" la alusión a la participación como ejercicio propiamente político del ciudadano. Así, nos dirá:

"El principio básico que inspira la celebración de este Reglamento es como su nombre indica la "participación". El acercamiento de la Administración al ciudadano permite que la gestión municipal sea más directa, y así reflejar en el trabajo diario, las inquietudes que nacen de los propios ciudadanos"..

Entiendo que es esta diferencia sutil la que puede apreciarse entre ambas presentaciones que, por lo demás también abarca el arduo y reiterativamente proclamado en ambos Reglamentos, problema de la información, como si en ella se encontrara la panacea de la realidad participativa.

Así, en el Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe se nos dice, que es "un instrumento de todos y para todos. Es un vehículo de información y expresión que hará la vida municipal más ágil y dinámica".(sic)

No se entiende en modo alguno como un Reglamento puede ser un vehículo de información, a no ser que se refiera al contenido eminentemente jurídico y procedimental que ha de encerrarse en su articulado. Y como tal, son normas que dicen relación con las conductas del poder local en relación a los ciudadanos, y de estos con el poder, normas por las que han de orientarse y regular su conducta, pero nunca un Reglamento contendrá en sí y por sí noticias o hechos relevantes o problemas concretos de cuya previa información se puedan derivar adopción de decisiones.

Y sin embargo, es tal la importancia que ya desde la misma presentación se le quiere dar al tema de la información que se incurre en el error conceptual que acabamos de apreciar.

El Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe refleja sobre todo una clara tensión y preocupación por la ocupación y el empleo. Es fiel exponente de la fuerte crisis de empleo que, salvo pequeños intervalos de tiempo, se cebó sobre la población de nuestra area metropolitana y las características socioeconómicas del cambio que se están operando en nuestra sociedad.³⁴⁵

Por ello incide en la importancia que tiene el Reglamento para atender las "necesidades más acuciantes y que aseguran el bienestar de los ciudadanos, así como el desarrollo armónico de la ciudad y su entorno".

No se centra, pues, en desarrollar toda una filosofía jurídica sobre la participación como hiciera el de Fuenlabrada.

Por otra parte, el Reglamento quiere responder a la "dinámica real seguida en la Participación ciudadana en Getafe y a las reformas legislativas que se vienen produciendo en las Administraciones públicas.

³⁴⁵ Getafe, sin lugar a dudas, entra en la democracia con una andadura de lucha obrera previa nétamente diferente al resto de las poblaciones del area metropolitana. Por sus características industriales y por la larga tradición de sindicalismo clandestino se puede considerar uno de los núcleos que ya desde el final de la guerra civil se mantuvo en una actitud constante y continuada de tensión frente a la dictadura. Cfr. "*Getafe, Lucha obrera bajo el franquismo*" EQUIPO EIDA.-Unión Sindical de Madrid de Comisiones Obreras. Madrid 1977

Sección II Composición

Sección III Organización y Funciones

**TITULO V.-DECLARACION DE UTILIDAD PÚBLICA
MUNICIPAL DE LAS ENTIDADES CIUDADANAS.**

CAPITULO I Procedimiento

CAPITULO II Derechos

TITULO VI.-REGIMEN DE SUBVENCIONES

**TITULO VII-UTILIZACIONES DE LOS LOCALES Y
MEDIOS DE COMUNICACION MUNICIPALES**

CAPITULO I Locales Públicos Municipales.

CAPITULO II Medios de Comunicación Municipales.

DISPOSICIONES ADICIONALES

DISPOSICION DEROGATORIA

DISPOSICION FINAL

**EXPOSICIONES DE MOTIVOS DE LOS DIFERENTES
REGLAMENTOS**

(Ideas-fuerza)

ALCORCON

**IDEAS-FUERZA:Garantía sistema libertades y derechos.
Difusión.Participación, como segunda etapa de la gestión democrática.
Normas consensuadas. Mejor gestión de los servicios municipales.**

El Alcalde de Alcorcón establece en el hecho de la participación ciudadana la garantía del sistema de la libertad y los derechos. "El objetivo de la edición de la ordenanza de participación ciudadana es el de su difusión.³⁴³ El objetivo es claro, sólo de esta manera, con su conocimiento, los vecinos

³⁴³ Paradojas de las situaciones que se viven en nuestros municipios, una de ellas es la seria dificultad para encontrar el texto del Reglamento al que aludo. Por varios técnicos municipales, que desarrollan su trabajo en áreas vinculadas por naturaleza y tradición a la participación, como son la Universidad Popular y la Delegación de Juventud, se me aseguró no existir dicho Reglamento de Participación Ciudadana en el municipio de Alcorcón. De los deseos, pues, del Alcalde, excasos frutos se cosecharon dada la excasa difusión del texto, incluso a los niveles técnicos más inmediatos . Mucho me temo que fueran nulos a nivel de su efectividad popular.

dispondrán de un elemento cotidiano para el ejercicio de su condición de ciudadano"

Por su parte, en la Introducción a la Ordenanza, el Concejal de Participación nos recuerda que "La historia de casi todas las ciudades del cinturón industrial de Madrid viene marcada por las carencias, y lo común a los gobiernos democráticos municipales ha sido poner en marcha una serie de actuaciones en infraestructuras y servicios que paliasen estas deficiencias. Ahora, pasada la primera década de Ayuntamientos Democráticos, el reto es mayor: se trata de profundizar en la democracia participativa". En relación a las normas que se editan resalta el aspecto consensual con las entidades de la ciudad y resto de grupos municipales y la eficiencia que se deriva en la gestión de los servicios por medio de una mayor proximidad y participación.

La exposición de motivos nos resumirá lo que va a ser el contenido normativo a partir del artículo 23,1 de la Constitución y su posterior desarrollo legislativo en el terreno municipal.

FUENLABRADA

IDEAS-FUERZA: Participación desde el primer momento de la gestión. Corresponsabilidad. Participación, como elemento de la relación Estado-Sociedad. Las Entidades locales son Estado. El Estado es poder. Participación, relación dialéctica. División de poderes y participación, como límites al poder del Estado. La participación social se configura a través de los partidos, sindicatos, asociaciones varias, medios de información, costumbre y sentido común. Mandato representativo, no imperativo, de los cargos públicos. Los cargos públicos ejercen el monopolio de la cosa pública. Alterogestión, frente al Asamblearismo y la Autogestión. La participación nace de la democracia directa y del asamblearismo y la autogestión. La participación tiene como finalidad la corrección de errores, excesos o defectos. En el microclima de la ciudad, la participación plantea un condicionamiento a la actuación municipal y una obligatoriedad de compartir las decisiones.

El Ayuntamiento de Fuenlabrada nos ofrece el documento del Reglamento con un título lleno de significado en la portada: "PARA OIR TUS OPINIONES". Significativo en dos sentidos. Por lo que afirma y por y por lo

que calla.

Afirma una actitud de escucha. Y para posibilitarla, instrumenta el Reglamento de Participación.

Calla, no incluye, o prescinde (al menos por el reclamo del título) de que el Reglamento pueda servir para algo más. No quiero afirmar que del título en portada se pueda deducir una voluntad limitada en relación al ejercicio del derecho. Me parece, sin embargo, un título desafortunado.

La carta del Alcalde establece que "desde que las corporaciones locales iniciaron el camino democrático allá por 1979, me he esforzado junto con mis compañeros de gobierno y corporación en ir creando instrumentos y medios para hacer una administración y gobierno local que contara con la opinión de los vecinos, no sólo a partir del importante acto electoral por el que se define la política a seguir cada cuatro años, sino en cada momento de nuestra comun andadura"

Como se observará es la idea opuesta a la participación, entendida ésta como segunda etapa de una gestión democrática, preconizada por el Concejal de Alcorcón. Jurídicamente, la planificación de una participación no puede posponerse o ser ajena al hecho primario de la estructuración material y física de la ciudad.

Al mismo tiempo, el Alcalde pide una actitud de corresponsabilidad.

La exposición de motivos que abre el Reglamento es un buen pórtico a una pedagogía jurídico-política de la participación:

"La participación ciudadana -comienza diciendo- se inscribe en las relaciones Estado-Sociedad". "Las Entidades locales...son institución, son Estado. Entre las múltiples maneras de entender el Estado, existe la de contemplarlo como un conjunto de instituciones dotadas de poder".

Entre el Estado y la Sociedad se da una relación dialéctica. Relación dialéctica que se reproduce entre los Entes locales y los Vecinos. El Estado es una Entidad limitada por la división de poderes y por la participación social.

Participación social que comprende a los Partidos, los Sindicatos,

LEGANES

IDEAS-FUERZA: Asociacionismo "versus" participación.

Componente ideológico en la participación. Importancia histórica de las Asociaciones de Vecinos.

Destacan en la "normativa-guía" de Leganés los datos de derecho positivo, teóricos y prácticos, que se ofrecen en relación al asociacionismo.

Ello nos muestra la relación tan estrecha que han establecido sus autores entre el derecho de asociación y el derecho de participación, como, por otra parte no podía ser menos. sin implicar ningún tipo de olvido en relación al ejercicio del derecho de participación desde un punto de vista individual.³⁴⁶

El Reglamento de Participación Ciudadana parte pues de la consideración de las Asociaciones como sujetos exponenciales de los intereses colectivos de la ciudadanía, valorando a las mismas, facilitándoles los medios jurídicos y el asesoramiento económico previo para su constitución y mantenimiento, e incluyendo una relación pormenorizada de todas ellas, ya que en cuanto tales y por el hecho de haber solicitado y obtenido su inscripción en el Registro Municipal tienen derecho a participar en los asuntos públicos locales, siendo reconocidas como entidades de "utilidad pública".

El Reglamento se inicia con una consideración de interés tanto desde un punto de vista jurídico como político. Es la siguiente:

³⁴⁶ En efecto, la teoría del derecho administrativo ha ido abriéndose paulatinamente a una persona que encuentra sus más profundos asideros en los grupos sociales urbanos en que se integra. La propia Ley de Bases establecerá en su artículo 72 la obligación de que las Corporaciones locales favorezcan el desarrollo del asociacionismo. "Una vez que se superan las concepciones puramente abstractas de la sociedad, concebida largo tiempo como pura y simple suma de individuos, se observa que la realidad social se organiza a diversos niveles, y que tanto el diálogo como las tensiones van a quedar trabadas entre diversas estructuras sociales, latentes en el interior de cada colectividad...El Derecho positivo se ha hecho eco de este tránsito desde los medios puramente individuales de participación a la participación organizada, a través de grupos sociales dotados de una determinada consistencia" L.MORELL OCAÑA, "Régimen local...op.cit. pág.397

"El vigente Reglamento establece los cauces legales de participación de las Asociaciones en la vida municipal, a través de los Consejos Sectoriales y de Barrio, la presencia en las Comisiones Informativas y la intervención en las Sesiones Plenarias. No obstante, hay que darle vida real al margen de la existencia formal y para eso es necesario que nos lo creamos las partes interesadas: Políticos y Asociaciones"³⁴⁷

Me parece de suma importancia política y jurídica la afirmación contenida al final del último inciso. Estimo que la política ha de abrigar una gran componente de fé en unos valores. Valores que no se plasman en la realidad por el mero hecho de proclamarlos.

Destaca en este Reglamento, por otra parte, la siguiente apreciación en la exposición de motivos:

"El Ayuntamiento de Leganés...reconoce la importante y positiva actividad que históricamente han venido desempeñando aquellas Entidades, particular y principalmente las Asociaciones de Vecinos, en defensa por las reivindicaciones de la calidad de vida de todos los ciudadanos de Leganés".

Ya hemos comentado que el Reglamento de Participación Ciudadana de Leganés parece arrojar una alta valoración en relación al fenómeno asociativo. Ahora da un paso más. Considera que dentro de este fenómeno ha de destacarse la labor que históricamente han venido desempeñando unas Asociaciones muy concretas. Estas son las Asociaciones de Vecinos. Esta alusión directa sin embargo no puede hacernos perder de vista un fenómeno mucho más significativo y es que la relación de las Asociaciones de Vecinos no ha sido precisamente pacífica con la institución municipal de Leganés

Por eso es muy posible que el encumbramiento literario con que se las presenta en el prólogo del Reglamento se deba a la necesidad política de que éste aparezca consensuado con unas Asociaciones que se autoproclaman constituir los cauces de mayor especialización vecinal en la participación "política" (Y así podría ser, si por dicha participación se entendiera únicamente la "reivindicativa").

³⁴⁷ Presentación a la obra citada, por el Primer Teniente Alcalde y Concejal-Delegado de Cultura, Participación Ciudadana y Relaciones Institucionales, JOSÉ LUIS PÉREZ RÁEZ

MOSTOLES

IDEAS-FUERZA:El Reglamento viene a regular el Estatuto de los Vecinos.Desarrolla los criterios y formas de participación. Garantía de protección.

Por lo que se refiere al Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Móstoles, no encontramos en él ninguna Carta-prólogo, ni exposición de motivos, como hemos encontrado en los Reglamentos anteriores.

No obstante, podemos ver en la redacción de los diferentes artículos de las Disposiciones Generales introductorias, aquello que viene a ser el contenido, no descriptivo sino estructurado normativamente, de las exposiciones de motivos.

Se afirma en estas disposiciones generales lo que es el objeto del Reglamento, y que no es otro sino la regulación del Estatuto de los Vecinos, en orden a su participación en la gestión municipal "según lo previsto en las leyes".

En él, y de acuerdo con estas disposiciones generales, se van a desarrollar asimismo los criterios y formas de participación de las Entidades ciudadanas "para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos de Móstoles."

En relación al resto del articulado destaca la proclamación que se hace de la protección que el Ayuntamiento pretende dispensar a sus vecinos: "EL AYUNTAMIENTO DE MOSTOLES-se dice en el artículo 3º- **EXTENDERA SU PROTECCIÓN A TODOS LOS QUE VIVEN EN LA CIUDAD DE MOSTOLES.**" Y a continuación señala, desafortunadamente a mi entender, que "LOS TRANSEUNTES TENDRÁN DERECHO A DICHA PROTECCIÓN SIEMPRE QUE EN SUS VISITAS DESARROLLEN ACTIVIDADES COMPATIBLES CON LA LEY". En primer lugar, no se entiende que cualquier transeunte tenga derecho a la protección de la Corporación local sólomente para el caso de que desarrolle una actividad concreta, y que esta sea legal, y en segundo lugar, la exigencia de legalidad

ha de hacerse extensiva también a la actividad de los que viven en Móstoles con independencia de la protección municipal.

2) Caracteres de reconocibilidad jurídica del movimiento asociativo y sus efectos.

Por caracteres de reconocibilidad jurídica entiendo aquellos elementos con que la Administración local dota a las asociaciones de carácter privado para integrarlas en el ámbito de lo público, y por ende, las constituye en SUJETOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.

Tales caracteres vienen descritos generalmente en los distintos Reglamentos de Participación Ciudadana, y entre otros, sobresalen los siguientes:

2.1) El Registro Municipal de las Asociaciones Vecinales. 2.2) El Reconocimiento de "Utilidad pública" a favor de dichas Asociaciones y 2.3) El derecho a subvenciones, prestación de locales y servicios municipales.

2.1) El Registro Municipal de las Asociaciones Vecinales.

Las disposiciones generales del Reglamento del Ayuntamiento de Leganés están contenidas en tres artículos dedicados al Registro Municipal de Asociaciones,³⁴⁸ los requisitos para que una Asociación pueda inscribirse en el

³⁴⁸ El movimiento vecinal de Leganés, en su proyecto de Reforma del actual Reglamento, plantea la necesidad de crear un Registro Municipal de Asociaciones vecinales integrado por dos Secciones. Una primera, en la que estarían comprendidas aquellas que tengan por fin la defensa de intereses generales. Otra segunda, la que comprendiese a las que tienen por finalidad la defensa de intereses sectoriales.

La dificultad obvia para aceptar tal clasificación deriva de la pretensión de hipostasiar el "interés general" en Asociaciones que no concurrieron en los procedimientos y procesos democrático-constitucionales establecidos para poder

mismo, y el derecho que poseen a recibir subvenciones municipales las "AA.VV.(Asociaciones de Vecinos) y otras Entidades Ciudadanas de carácter público". Con carácter resumido el Reglamento de Participación del Ayuntamiento de Leganés reproduce el artículo 236 del R.O.F.R.J(R. D. 2568/1986 de 28 de Noviembre)³⁴⁹ Con mayor mimetismo aún se reproducen los artículos del R.O.F.R.J. en el Reglamento de Alcorcón (arts.4 al 11)siendo también copia del mismo el de Fuenlabrada,(arts.13 al 16)el de Getafe (art.32) y el de Móstoles (Art.18)

2.2) El reconocimiento de "Utilidad pública"

El artículo 4 del Reglamento de Participación Ciudadana de Leganés es

representar la "voluntad general" de la ciudadanía. Aún cuando estos procedimientos no los considere como la única fuente de legitimación participativa local, es evidente que lo son a la hora de ostentar la representación de los "intereses generales".

Puede, sin embargo, que en su deseo de diferenciación, las Asociaciones de Vecinos no quieran llegar a ese nivel de pretensión, sino a una mera concreción de su carácter omnicomprendivo de los problemas que preocupan a los vecinos de una barriada o sector, siempre delimitado territorialmente, frente a las que, por lo general actuando dentro del mismo ámbito territorial, se circunscriben en su objeto a una finalidad específica muy determinada.

³⁴⁹ Dice el REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LEGANÉS:

"Art 1.Se crea en el Ayuntamiento un Registro Municipal de Asociaciones en el que habrán de inscribirse a efectos participativos las Asociaciones de carácter vecinal, educativo, sindical, cultural, deportivo y similares, cuyo **dominio (¿domicilio?) social** y actividades se realicen en el marco geográfico del Municipio de Leganés.

Art.2. Para efectuar la oportuna inscripción en el citado registro, se requieren los siguientes requisitos:

- 2.1 Actas de la Asamblea de Coonstitución.
- 2.2 Número del Registro de Asociaciones.
- 2.3 Estatutos por los que se rigen.
- 2.4 Componentes de la Junta Directiva o Junta Rectora.
- 2.5 Número de socios.

En página 345 se puede cotejar con el art.236 del R.O.F y se podrá apreciar el parecido casi literal con el mismo

el destinado al reconocimiento de la utilidad pública de las AA.VV. y demás Entidades Ciudadanas.

La diferenciación ya aludida entre Asociaciones de Vecinos y resto de movimiento participativo influiría-según el proyecto presentado por las referidas Asociaciones de Vecinos- a efectos de la declaración de "utilidad pública". Las Asociaciones de Vecinos no tendrían que instar la solicitud de tales, sino que tendrían que ser reconocidas "de oficio", y elevado el conocimiento del hecho por el Ayuntamiento Pleno al Consejo de Ministros.

Tales pretensiones de privilegio por parte sobre todo de algunas Asociaciones vecinales abocan a un rechazo generalizado por parte de otras Asociaciones o grupos de participación.

El reconocimiento se lleva a cabo por el Ayuntamiento pleno a instancia de la propia Entidad Ciudadana interesada y hay un tiempo máximo de dos meses para que sea declarada como tal la Entidad solicitante, sin que se establezca ningún supuesto posible de negación de la solicitud.

2.3) El derecho a subvenciones, prestación de locales y servicios municipales.

El Reglamento de Participación de Leganés establece un principio en relación a las subvenciones que dice así:

"A efectos de un transparente control público, dichas asociaciones y Entidades Ciudadanas estarán obligadas a presentar cuantos requisitos sean requeridos, acreditativos de estos pagos, justificándolos a tiempo vencido, cuando se solicite la próxima subvención".³⁵⁰

³⁵⁰ El tema de las subvenciones se encuentra regulado por el R.O.F en su art.232 R.O.F. (cfr.pág.324)

Ya hemos advertido del acantonamiento con que aparecen en la legislación los diferentes ámbitos de funciones (grupos políticos, burocracia y vecindario)³⁵¹, problema que han de salvar precisamente en cada Ayuntamiento en base a la flexibilidad organizativa que emane de sus Reglamentos orgánicos y de todo lo que en ellos venga referido a la faceta de conexión entre las tres funciones.

La exigencia de un transparente control público en la concesión de las subvenciones al movimiento ciudadano plantea serios problemas, consecuencia de la mencionada desconexión legislativa de las funciones (grupos políticos, burocracia y participación vecinal) a la que hemos aludido, y que no es suficientemente salvada con la mera declaración reglamentaria transcrita.

¿Cual es el problema de la justificación de los pagos?

En no pocas ocasiones, las Asociaciones, carentes de la infraestructura administrativa mínima, necesaria incluso para llevar a cabo la mayor parte de sus actividades (cuotas, elecciones, etc) o el carácter coyuntural y esporádico de los grupos que participan, exponentes de un voluntarismo que aprovecha los tiempos libres para poder participar en los asuntos públicos-frecuentemente en actividades culturales o de ocio- de modo altruísta, se ven "súbitamente" atormentadas por la exigencia jurídica de fundamentar documentalmente los gastos efectuados, a veces en épocas pretéritas e incluso olvidadas para sus impulsores o agentes.

Ello ha llevado a la Administración,- en cumplimiento de la exigencia de intervención planteada por el art.92,3,b de la L.R.B.R.L (en una actitud que no la honra precisamente,) a conformarse con verdaderas "coartadas documentales" (nunca confesadas y menos probadas) consistentes en

³⁵¹ Idea resaltada por MORELL. *"El Régimen local op.cit.*
pág.434

documentos acreditativos de hechos que nunca se dieron, con tal de salvar la cara "burocráticamente" (tomada la expresión en su sentido más negativo) y obtener la legitimidad que avale un mero control de legalidad formal.

Con ello proliferarán ante la Administración local numerosas facturas de comerciantes y proveedores, que jamás comerciaron o no lo hicieron de la forma que se les ha requerido, y tranquilizando desde este ángulo meramente garantista administrativo, -a todas luces ilícito- lo que pudiera aparecer como una ilegalidad ante un control bien interno de la intervención municipal o externo por los organismos de control de cuentas.

O bien, por último, del control político pseudo-burocratizado de una oposición, que a veces viene incidiendo (morbosamente a mi entender) en el cumplimiento de una "aparente" legalidad externa y formal de los asuntos económico-contables.

Desde las amplias posibilidades de autoorganización reglamentaria que tienen nuestros Ayuntamientos resulta inexplicable cómo a estas alturas del hecho democrático, aún no se hayan puesto al servicio de las Asociaciones y Entidades Vecinales estos servicios del Área Económica Municipal (Intervención, Servicios Presupuestarios, etc), más que como meros instrumentos de control de la actividad, (función específica de la etapa predemocrática),³⁵² como auténticos formadores y asesores para que puedan efectuar con mayor eficacia y rigor económicos su particular tarea política descentralizada autónoma.

Es esta una exigencia mucho más apremiante para un Ayuntamiento, que

³⁵² De la nota, configuradora como meramente de control hacia la Administración, proveniente de un Estado de Derecho, los servicios de la Administración se ven impelidos a las funciones de intervención y participación en la realidad a partir del Estado Democrático y Social.

la de limitarse al cumplimiento de meros requisitos formales.

Jurídicamente nada impide, que bajo la superior organización de los representantes elegidos, se articulen procesos de interrelación y mutua ayuda entre la burocracia administrativa y esa ciudadanía a la que sirven, y que, desinteresadamente, en un ejercicio del principio constitucional de solidaridad, subvienen con su esfuerzo y su tiempo desinteresados, en un ejercicio legítimo de su derecho de participación. (En lugar, por ejemplo, de dedicarse a otros "asuntos" quizás mucho más rentables económicamente, y en cualquier caso, de carácter privado)³⁵³

En relación a la problemática de las subvenciones el Reglamento de Alcorcón en sus artículos 9 al 11 reproduce casi literalmente el Reglamento estatal y el de Fuenlabrada, en su art.9 es una síntesis apretada del mismo. No puede decirse lo mismo de los Reglamentos de Getafe y Móstoles

El artículo 37 del Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe en su apartado primero, contiene la expresión de una voluntad política nétamente desconcentradora en su origen. No se puede decir lo mismo en su desarrollo y aplicación concreta. Con ello no queremos afirmar que se niegue esa voluntad en esos momentos procedimentales concretos. Únicamente, afirmamos que no se establece el procedimiento que habría que seguir para que la voluntad nétamente desconcentradora en el régimen de aplicación de subvenciones desde el Consejo de Barrio quede claramente patente en la norma.

³⁵³ Paradójicamente, y sin ningún tipo de Reglamentación, viene siendo un hecho probado y demostrado el uso (y abuso) discriminatorio que de las infraestructuras y herramientas informáticas, instrumentos de comunicación, máquinas de toda clase, franquicias, e incluso personales... (no sólo personal político, sino funcionarios, etc.) se ha hecho (y se continúa haciendo) al servicio, (de dudoso carácter ético y jurídico), exclusivo y privatístico de los partidos que ostentan el poder local, (poder, en este caso, también a veces compartido por partidos de la oposición).

Dice así este apartado primero:

"El régimen de subvenciones que otorgan las Delegaciones Municipales que integran el Area Social de este Ayuntamiento, correspondientes a un ejercicio económico presupuestario, serán concedidas con carácter global y descentralizado a los Consejos de Barrio, quienes se responsabilizarán administrativa y contablemente de la aplicación y justificación de dichas subvenciones, bien tengan carácter finalista o general"

El problema de la participación, sin embargo, no se resuelve únicamente estableciendo, con ser imprescindibles, los correspondientes niveles de descentralización (que técnicamente no pueden ser otra cosa sino niveles de desconcentración).

Es necesario que los intereses plurales del barrio encuentren los mecanismos de canalización convenientes (asociaciones, grupos organizados con mayor o menor grado de formalización) que puedan servir de sujetos exponenciales para la elaboración de los criterios de distribución, la evaluación en el grado de cumplimiento de dichos criterios, y la posterior aplicación de los fondos asignados.

Podríamos encontrarnos con que lo que aparentemente va destinado descentralizadamente a cada barrio, no fuese sino un eco más o menos mediatizado, pero "eco real" de lo que no son sino decisiones adoptadas en instancias superiores de la gestión municipal, y trasladadas, con apariencias de democracia, a los órganos decisorios del barrio. La técnica de la desconcentración en estos casos se convierte en un remedio muchísimo peor que la enfermedad. Además del daño irreparable que sufre el instrumento jurídico empleado, frustra las expectativas que se pusieron en su implantación, y ciega la posibilidad de búsqueda de alternativas nuevas.

Es cierto que las decisiones en los órganos -según el Reglamento de

Participación- se adoptarán por mayoría simple. También es cierto que la constitución de dichos órganos se entiende efectuada con la sólo presencia de un tercio de sus miembros. Y aún cuando pueda aparecer la decisión con todos los requisitos formales que adoptan las decisiones democráticas, ello no implica para que el tejido asociativo sea lo suficientemente sólido, como para haber integrado el mayor número de posibles voluntades en relación a la adopción de dichas decisiones.

Dependerá pues del tejido asociativo real en este caso y de su integración en los órganos que se han descrito para que se pueda entender que el órgano en cuestión está siendo canal auténtico de participación.

No es este el momento sin embargo para estudiar la situación sociológica en que se implica la norma concreta en el Ayuntamiento de Getafe. De ello, tendremos ocasión de reflexionar en otro apartado de la tesis al estudiar la tipología de las Asociaciones de participación, o el desarrollo institucional de los Consejos de Barrop

Aparte cuanto hemos comentado en relación a las subvenciones municipales que se destinan en su integridad a los Consejos de Barrio, el Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe contempla un aspecto en relación al destino de los fondos públicos que se van a aplicar al hecho participativo (esto es, asociaciones, de cualquier clase, que se constituyan para la defensa de intereses generales o sectoriales) y que para nada tienen en cuenta ni siquiera la posibilidad de que la decisión esté influenciada por algún representante no corporativo o institucional de los intereses a los que se dice apoyar.

No es convincente, jurídicamente hablando, que se diga que "la convocatoria de ayudas garantizará en todo momento los principios de publicidad, concurrencia y objetividad", y que "la distribución de las ayudas sobre las asociaciones o entidades ciudadanas se regirán por los criterios de

representatividad, grado de interés o utilidad pública de sus fines, capacidad económica autónoma y ayudas que reciban de otras entidades públicas o privadas", si al propio tiempo no se establecen los mecanismos de acceso y control ciudadanos rigurosos de forma que se establezcan los baremos previos, las recusaciones pertinentes en relación a las personas que deciden, etc. etc,

Por ello no es extraño que en torno al problema de la subvención a las asociaciones vecinales no hayan faltado en nuestros pueblos, al igual que en otras ciudades de nuestra geografía, acusaciones de clientelismo, o de favorecimiento a aquellos grupos más próximos a la sensibilidad del equipo de gobierno. Porque, con independencia del mayor o menor rigor de las acusaciones, (en bastantes casos fundadas, y en otras sin fundamento), ya de por sí son insuficientes las meras declaraciones de voluntad en relación a unos principios generales para garantizar el fiel cumplimiento de los mismos.

Y esto es de lo que adolece el Reglamento de Participación Ciudadana de Getafe, que por contra y paradójicamente sí se preocupa de establecer lo siguiente:

"Serán competentes para la concesión de ayudas económicas:

- El Alcalde, Concejal Delegado o Presidente del Organismo Autónomo: hasta 300.000 ptas.

- La Comisión de Gobierno u órgano rector de los Organismos Autónomos o similares: hasta 10.000.000 ptas.

- El Pleno del Ayuntamiento: de 10.000.000 ptas. en adelante"

Es patente la voluntad de arropar con mayores garantías jurídicas en función de las cuantías a otorgar.

No puede sin embargo dejar de ser tal decisión una mera coartada simbólica cuando, salvo las crisis internas que sufren los equipos de gobierno (motivadas en muchas ocasiones por problemas de reparto presupuestario o de

asignación de subvenciones para las distintas áreas de gestión), y que ordinariamente no trascienden al exterior, es la voluntad del Alcalde la que suele prevalecer en todos los órganos enunciados, pues tal es la precariedad legitimadora que ofrecen los mismos, dado el abuso que de las reiteradas mayorías absolutas han venido haciendo los equipos de gobierno municipales en nuestros Ayuntamientos.

En el Reglamento de Participación del Ayuntamiento de Móstoles (arts.66 al 74) se matiza el procedimiento de adopción de los acuerdos de subvención que serán elevados al Pleno previo dictamen favorable de la Comisión Informativa de Participación Ciudadana y se llega a un excesivo detallismo burocrático para la posibilidad de obtención de las mismas (Acuerdos de la Entidad, Certificaciones de los Organos Directivos, Memoria de Actividades, Declaración formal de subvenciones recibidas, Presupuesto anual, Presupuesto del Programa de la Subvención y Gastos totales del año anterior) para finalizar con una exigencia de impreso oficial y presentación en tiempo hábil, requisitos que de no cumplirse, anularán la posibilidad de otorgamiento de subvención.

3) El derecho de informacion

Como apuntábamos anteriormente, el derecho de información es resaltado en más de una exposición de motivos o carta de la Alcaldía, a la hora de presentar el Reglamento.

Por ello, en casi todos ellos viene ocupando un lugar primario y destacado.

Y en casi todos ellos se establecen los mismos cauces para la difusión de la información municipal, además de establecerse la obligatoriedad de atender cualquier demanda de información que, atañendo a la actividad administrativa, fuese solicitada por las Asociaciones de Vecinos y demás

entidades ciudadanas. En algún Reglamento,(no en todos) se señala el derecho que asiste también al vecino individual.

Una vez más, todos los Reglamentos son una buena prueba de la pobreza extrema con que se quiere abordar una materia tan compleja en nuestra zona, tan difícil de cubrir, y sin embargo, tan imprescindible de cara al ejercicio de todos los derechos ciudadanos, y fundamentalmente, del derecho de participación política y que en sí misma es el contenido de un derecho fundamental (Art.20,1,d) imprescindible para el mantenimiento del Estado Democrático.

3.1)Consulta de archivos y bibliotecas.

En el de Leganés se incluye el derecho constitucional establecido en el art.105, b. C.E. respecto a la consulta de los Archivos y Bibliotecas municipales, encuadrándolo en el marco de la legislación que lo desarrolle,³⁵⁴ y mandatando para la creación de un mecanismo que permita poner "ésto en práctica de modo eficaz".(Art.10)

3.2)Los Boletines de Información Municipal

Los Boletines de Información municipal de la Zona Sur van a ser objeto de un análisis más detenido en el capítulo siguiente. Aquí nos limitamos a los contenidos más sobresalientes de los Reglamentos.

El artículo 12 del Reglamento de Leganés dice así:

"Las Asociaciones de Vecinos y demás Entidades Ciudadanas, participarán en la elaboración del Boletín Informativo Municipal".

³⁵⁴ Arts. 35 y 37 Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¿Quiere decirse que participarán en igualdad de condiciones democráticas, en el ámbito de una expresión libre y plural, que aunque proveniente de un órgano que sirve los intereses de un grupo de gobierno salido de un partido político concreto, se ven invitadas desde el más estricto respeto al pluralismo informativo por parte de dicho partido, a expresar su punto de vista legítimo en relación a los problemas del municipio o a la gestión del equipo de gobierno, es decir, que forman parte -tal sería el sentido de participar en plenitud -de un Consejo de Redacción, bien que regulada la misma en función del grado de representatividad territorial o sectorial de los temas a tratar- o al menos de un conjunto habitual de colaboradores?

La afirmación que hemos visto normativizada en la primera parte del artículo³⁵⁵ que hemos transcrito hay que completarla con la siguiente:

"creándose una sección específica para dichas Entidades, con las únicas limitaciones del espacio a ocupar dentro del citado Boletín"

¿Por qué en Leganés las distintas Asociaciones y Entidades no accedieron a participar de modo activo en las páginas del Periódico Informativo Municipal?

El talante que ha trascendido a las distintas Asociaciones (sobre todo las Asociaciones de Vecinos) ha influido en que éstas, no sólo no hayan intentado colaborar en la elaboración de la información municipal, sino que en Leganés ha tenido una incidencia muy especial en el ámbito informativo una publicación específica de las Asociaciones, con el expresivo nombre de *"PEDIMOS LA PALABRA"*.

Ha sido una experiencia de información municipal y de contrainformación vecinal de las Asociaciones.

³⁵⁵ Art.12 del Reglamento vigente

Un enfrentamiento dialéctico, diríamos, entre niveles de la sociedad civil, muy influidos por los grupos de la oposición, aunque no confundidos con ella, y la Institución municipal

Yo destacaría como principal motivo del hecho anterior la concepción que de la información como difusión de imagen se ha establecido en los distintos equipos de gobierno, habiendo substituido ésta a una legítima política de información,³⁵⁶ imbuida lo más posible de un talante abierto a una aproximación lo más pluralista posible a la realidad y con un sincero deseo de evaluación de la gestión municipal, en un diálogo igualitario a través de los medios de comunicación de masas.

Junto a los órganos municipales de información han sido varios los órganos de difusión que han descollado desde un punto de vista mucho más pluralista, crítico y sin por ello dar de lado al pensamiento oficial de los equipos de gobierno en la zona sur.

3.3)La "publicidad municipal"

Bajo el epígrafe : "la publicidad municipal", el Reglamento de Fuenlabrada repite el artículo que ya aparece literalmente igual en el Reglamento de Leganés, y que a su vez es copia del Reglamento-tipo de la Federación Española de Municipios

El mencionado artículo, -nº 8 en el Reglamento de Leganés,³³ en el de Alcorcón y 3 en el de Fuenlabrada; (el de Móstoles se aparta del rígido tenor literal de los anteriores)- nos dice lo siguiente:

³⁵⁶ En el cap. 5º de la Tesis señalo a los Boletines Municipales de Información, conforme se están elaborando en la actualidad, como uno de los, a mi entender, posibles obstáculos a remover por la Administración, para que se puedan promoverse unas condiciones efectivas en el desarrollo del ejercicio del derecho a participar.

"El Ayuntamiento informará a la población de su gestión a través de los medios de comunicación social, y mediante la edición de publicaciones, folletos y bandos; la colocación de carteles, vallas publicitarias, tableros de anuncios y paneles informativos y cuantos otros medios se consideren necesarios. Al mismo tiempo, podrá recoger la opinión de los vecinos y entidades a través de campañas de información, debates, asambleas, reuniones, consultas, encuestas y sondeos de opinión"

Abunda mucho más lo que le va a decir el Ayuntamiento al vecino, que lo que el vecino opine sobre su Ayuntamiento o sobre los problemas de su municipio, en un juego de enriquecedora interactividad. En definitiva, lo que viene a constituir la base dogmática de la "garantía institucional" de una "opinión pública libre" a nivel local, tal como viene consagrada en el art.20 C.E.

Se establecen en cascada un innumerable cotejo de medios a disposición del propio Ayuntamiento, y no queda fuera a mi juicio ninguno de los procedimientos y técnicas incluso de marketing comercial para introducir una idea o vender un producto. Parece asumirse por el Ayuntamiento la concepción dogmática propia de la doctrina liberal del "mercado de las ideas", y además, no sin una gran dosis de ventaja comercial, que le viene a constituirse casi como "monopolio informativo" en los temas municipales.

Es cierto que se recogerá la opinión del vecino, pero no se pierda de vista que ello se llevará a cabo "a través de campañas de información". Es decir, la opinión vendrá ya al menos condicionada por el tipo de información previa.

No partirá, ni mucho menos, del debate que se ofrezca, o del propio planteamiento y orden del día que pudieran establecer los vecinos coparticipando con el Ayuntamiento. En fin. El título lo dice todo: hablamos, al menos desde el Reglamento de Fuenlabrada, de una palabra que puede tener un rigor jurídico, (LO PUBLICO: que es accesible a todos, cuyo titular es el pueblo soberano) pero también un subconsciente político-MERCANTIL-

ELECTORAL, esto es, de "la Publicidad" entendida como mera propaganda municipal.

3.4) Los estilos en la información.

Hay un artículo en el Reglamento de Getafe, el 7, que destaca una cualidad que ha de tener la divulgación de las normas, los acuerdos y las actuaciones municipales en general, y esta es que "serán divulgados de la forma más sencilla y adecuada para que puedan ser conocidas y comprendidas por los ciudadanos".

Es extraordinariamente difícil saber qué se entiende por divulgación de la forma más sencilla para que puedan ser no sólo conocidas sino comprendidas las normas.

Es evidente que el lenguaje jurídico, como el lenguaje médico, o cualquier jerga profesional no es fácil de entender a simple vista por cualquier profano. Ello no quita para que todo ciudadano "deba" hacer el correspondiente esfuerzo de formación e información.

Pero con tener el anterior postulado una proyección universal, la incidencia de un artículo recomendando "sencillez" en la divulgación de las normas, nos parece indicio de una prepotencia por parte de la Institución, que está obligada, no a "vulgarizar" lo que técnicamente exige un tratamiento específico, sino a elevar con sus propios medios puestos al alcance de los ciudadanos (desde la actitud comunicativa y clara del funcionario en la ventanilla, mostrador o mesa municipal pasando por las correspondientes tareas de formación de adultos tales como las Universidades Populares, Centros Cívicos, etc) el nivel de inteligencia de la normativa local.

4) Instituciones para la participación:

Al iniciar el análisis de este apartado de los Reglamentos, considero

interesantes las palabras de Reissman, citado por Morell, en relación a los cambios producidos en la ciudad moderna.

Se trataría de asumir el paso de una concepción tradicional de ciudad, uniforme, y en la que se han asumido las líneas abstractas, generadoras de la aplicación del principio de igualdad a situaciones inicial y continuamente desiguales, propias de la mentalidad jurídica napoleónica.

Nos dice Reissman, que "la ciudad es un desafío no solamente para los profesionales y los planificadores, sino también para los expertos en ciencias sociales. Dada la complejidad de su organización, su tamaño y su variedad, la sociedad urbana todavía necesita ser comprendida..."³⁵⁷

Además de la complejidad que encierra hoy la gran ciudad, y que en nuestro caso, proyecta su dificultad al ámbito supramunicipal (problemas

³⁵⁷ L.MORELL OCAÑA: "Estructuras locales y ordenación del territorio, Madrid, 1972 pág.66, REISSMAN, en "El proceso urbano", trad.cast. Barcelona, 1970, pág. 81 De igual sentido:

A.PERPIÑÁ y otros: "La estructura del urbanismo", Barcelona, 1969;

M.FISAC: "La molécula urbana. Una propuesta para la ciudad del futuro",

M.CASTELLS, "Problemas de investigación en sociología urbana", Madrid, 1971.

F.ALBI CHOLVI: "La crisis del municipalismo"

CACCIAGLI: Participación ciudadana y descentralización municipal en Italia. Treinta años de experiencias, en "Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana", 1992. Córdoba (España).

CRAMER, M. "La experiencia de Berlín y las grandes ciudades alemanas" en Herrera y otros, "Izquierda Europea y poder local, Alfa Delta, Madrid. 1994;

DELGADO, GUTIERREZ: "Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Madrid 1992;

FERNÁNDEZ DURÁN, R.: "La explosión del desorden", Fundamentos, Madrid, 1993; T.

RODRÍGUEZ VILLASANTE: "Las democracias participativas, Ed. HOAC, Madrid, 1995

derivados de un area metropolitana muy concreta) hay unos niveles en los que se juega el futuro del municipalismo en nuestras ciudades. Nos referimos al nivel de realización de lo que con toda justeza se han denominado niveles de contacto. Es sobre estos niveles de contacto, sobre los que los Reglamentos de Participación Ciudadana han de proyectar claridad y fluidez en el momento de efectuar la instauracion de "INSTITUCIONES PARA LA PARTICIPACION".³⁵⁸

El artículo 6 del Reglamento de Leganés se refiere a los Organos de Participación. Los Organos de Participación en síntesis que se establecen son los siguientes:

-Consejos de Barrio

-Consejos Sectoriales

-Participacion en Comisiones Informativas

³⁵⁸ "Es continua la constatación sociológica de que la dimensión social del hombre se ha alargado -gracias a la revolución tecnológica en materia de medios de comunicación- hasta límites insospechados. Sin embargo, también puede constatarase que permanece sensiblemente igual en lo que se refiere a las relaciones de contacto en el lugar en que asienta la sede de su intimidad, su residencia. Y este tipo de relaciones son vitales para la existencia de un tejido social sano, y para que el hombre pueda acercarse a una plenitud en su convivencia. También este tipo de relaciones crean un haz común de intereses y alumbran un común paisaje vital, reducido, eso sí, pero no eliminado por la brusca alteración expansiva en el sistema de medios de comunicación social. En el seno de las unidades residenciales, del barrio y -a veces- hasta del distrito, se engendra o puede engendrarse una vivencia común motivada por la pertenencia a ese lugar físico de la ciudad y por la preocupación por unos problemas peculiares. Ciertó que esta vivencia está entorpecida por el carácter anárquico y el ritmo trepidante con que los núcleos metropolitanos han crecido y siguen creciendo; difícil resulta encontrar en estas unidades residenciales la imagen de un conjunto orgánico. Pero, en tales casos, aumenta la necesidad de superponer al crecimiento puramente aditivo, una malla estructural en la que quede prendida la masa urbana" L.MORELL OCAÑA: "Estructuras locales...op.cit.pág.165

-Participación en el Ayuntamiento Pleno³⁵⁹

La pobreza imaginativa del Reglamento a la hora de elaborar cauces para la participación nos parece preocupante. En primer lugar hay que negar que el Reglamento haya creado los dos últimos: Comisiones Informativas y Plenos. Tanto la participación en las Comisiones Informativas como la propia de las sesiones plenarias son creación del R.O.F.R.J de las Entidades Locales (R.D.2568/1986 de 28 de Noviembre). La enunciación de los otros dos es asimismo mera repetición de otras tantas alternativas ofrecidas por la legislación, carentes en Leganés de un suficiente desarrollo reglamentario.

4.1) Participación en los Plenos.

Todos los Reglamentos hacen gala de un sometimiento ciego al R.O.F.R.J. en relación sobre todo a las "forzadas" intervenciones en los Plenos³⁶⁰

Los Reglamentos que comentamos regulan la participación en los Plenos, de forma casi literalmente igual al artículo del R.O.F, con algunas matizaciones: el de Alcorcón reitera en sus arts. 55 y 56 el texto aludido,

³⁵⁹ Si analizamos el proyecto de reforma del Reglamento presentado por el Ayuntamiento a los vecinos nos encontramos una nueva estructura de la participación. Así, desaparecen los Consejos de Barrio. Y aparece la denominada "Iniciativa popular o Iniciativa ciudadana" que más adelante se desarrolla.

Por su parte, el proyecto presentado por las Asociaciones de Vecinos no recoge la "Iniciativa popular" y sí incluye la participación de las entidades vecinales en los "Patronatos, Fundaciones y Empresas Municipales".

No aparece, sin embargo, congruente ninguno de ambos proyectos, (incongruente desde el punto de vista jurídico el propio de la Institución) al no incluirse las Juntas Municipales de Distrito, aprobadas en sesión plenaria el 22 de Febrero de 1.993 (B.O.P.M. de 29 de Abril), a las que dedicaremos un análisis específico en el apartado dedicado a la desconcentración municipal.

³⁶⁰ Cfr. art.228

precisando que los vecinos que deseen intervenir al final de un Pleno en el turno potestativo de ruegos y preguntas deberán solicitarlo hasta una hora antes del comienzo de la sesión, debiendo ser informados del hecho anterior los grupos municipales y notificada a los interesados la autorización. Asimismo se establecen una serie de requisitos en las preguntas (brevedad y ajustarse a lo solicitado por escrito).

En este capítulo de las recomendaciones destaca el art. 52 que establece la prohibición ("en ningún caso se admitirán"...)de propuestas por parte de las Entidades ciudadanas, que defiendan "intereses corporativos o de grupo, por encima de los intereses generales".

Es un contrasentido el artículo por cuanto a mayor especialización de la Entidad en un sector de actividad o territorio concreto, necesariamente habrá de hacerse portavoz de intereses parciales. Además es una utilización muy negativa del instrumento reglamentario, que más que prohibir comportamientos, ha de intentar cohesionar los intereses parciales con los generales mediante los procedimientos adecuados de integración. En definitiva,coadyuvan estos grupos parciales a una mayor legitimación democrática , sin que ello signifique que el "interes general" tenga que ser necesariamente el resultado mecánico de la suma o mera coordinación de los intereses parciales.

Fuenlabrada por su parte regula este importante asunto con una matización específica. En su art.38, en un alarde de autonomía restrictiva del art.228.del R.O.F. sitúa la intervención de las Asociaciones o Entidades en los Plenos, no precisamente **"con anterioridad a la lectura, debate y votación de la propuesta incluida en el orden del día"**, sino una vez terminada la sesión, confundiendo con ello e igualando el interés individual del vecino del apartado 2 del art.228 con los intereses representados por las Entidades y Asociaciones vecinales, regulado por el R.O.F en el apartado 1 del mismo artículo.

El Reglamento de Getafe regula con claridad ambos tipos de intereses, ordenando de forma mucho más precisa aquellas intervenciones que puedan surgir de los vecinos "a título personal, sobre temas concretos, de interés municipal", mediatizando sin embargo la consulta a través de "las Asociaciones,Entidades u Organos descentralizados de Participación, esto es, Consejos de Barrio y/o Consejos Sectoriales".(arts.20 y 21)

Tanto el Reglamento de Leganés como el de Móstoles exigen en la regulación de las intervenciones en los Plenos el que se haya intervenido previamente como interesados, (tal cual plantea el R.O.F. en el artículo 228,1), en la tramitación administrativa. Inmediatamente definen la condición de interesados trasladando la literalidad del art.23 de la derogada Ley de Procedimiento Administrativo,(17 de julio de 1958), cerrándose posiblemente a interpretaciones más amplias, en el contexto de la representación de los intereses generales, grupales, o más o menos difusos, de los que las Asociaciones o Entidades son frecuentemente portadoras, y que han sido finalmente recogidos en la letra c) del art.31,1 y 2 de la actual Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.(30/1992 de 26 de noviembre).

Especial mención no obstante merecen en el Reglamento de Mostoles las "iniciativas" ante el Pleno planteadas por las Federaciones, Confederaciones, Uniones y cualesquiera otras formas de integración de las Entidades Ciudadanas de base. El Alcalde es el facultado para incluir dicha iniciativa en el orden del día del Pleno así como en la correspondiente Comisión Informativa previa. Llegado el momento de defender la misma, ésta podrá llevarse a cabo a través del representante legal de la Federación o Asociación(arts.20 y 21).

El tratamiento que finalmente efectúa el Reglamento de Leganés se aparta de modo muy explícito de las líneas básicas que se expresan en el art.228 del R.O.F reseñado, para recoger el tratamiento sumamente restrictivo del mismo R.O.F. en su art.83,3 que, a modo de refuerzo legitimatorio, es citado expresamente. Dicho artículo, aparte de las consideraciones inadecuadas que establece en relación al comportamiento que habrá de guardar el público asistente³⁶¹, sitúa la intervención fuera del marco de la sesión, "una vez levantada" la misma.

³⁶¹ Sinceramente creo desafortunado un tratamiento en el que los vecinos son tratados como auténticos menores de edad. Dice el art.83,3:"El público asistente a las sesiones no podrá intervenir en éstas, ni tampoco podrán permitirse manifestaciones de agrado o desagrado(?), pudiendo el Presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. Sin perjuicio de ello, una vez levantada la sesión, la Corporación puede establecer un turno de consultas por el público asistente sobre temas concretos de interés municipal"

Tal regulación no ha sido sin embargo neutral desde un punto de vista técnico-jurídico. De la participación de los vecinos en los Plenos del Ayuntamiento de Leganés podrá decirse que han sido de todo menos pacíficas. En ellas se ha ido mostrando de manera continuada la lejanía entre la gestión tecnocrática del modelo adoptado por las distintas Corporaciones democráticas (fundamentada generalmente en objetivos decididos por el grupo en el poder) y las pretensiones representativas de las distintas Asociaciones. A tal extremo de conflicto se llegó en algún momento, que se estableció un "númerus clausus" de asistentes y con invitación previa, alegando para tal decisión problemas reales (y nunca resueltos) de falta de aforo en el Salón de Plenos o trasladando la celebración de los mismos a horas en que era imposible una concurrencia suficiente de vecinos por encontrarse éstos en sus tareas laborales.

4.2) Comisiones Informativas

El art.20.3 de la L.R.B.R.L. nos dice:

"Todos los grupos políticos integrantes de la Corporación tendrán derecho a participar, mediante la presencia de Concejales pertenecientes a los mismos, en los órganos complementarios del Ayuntamiento que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno"

Por su parte, el art. 119 del R.O.F.(R. D. 2568/1986 de 28 de noviembre) establece lo siguiente:

"Son órganos complementarios de las Entidades Locales territoriales:

1. En todas ellas:

- a) Los Concejales y Diputados delegados.**
- b) Las Comisiones informativas.**
- c) La Comisión Especial de Cuentas.**
- d) Los Consejos Sectoriales.**
- e) Los órganos desconcentrados y descentralizados para la gestión de servicios.**

2. En los Municipios, además,

- a) Los representantes personales del Alcalde en los poblados y barriadas.**
- b) Las Juntas Municipales de Distritos**

Y más adelante:

"Artículo 123.

1. Las Comisiones Informativas integradas exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, de la Comisión de Gobierno cuando ésta actúe con competencias delegadas por el Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes.

...

Artículo 124.

- 1. Las Comisiones Informativas pueden ser permanentes y especiales.**
- 2. Son Comisiones Informativas permanentes las que se constituyen con carácter general, distribuyendo entre ellas las materias que han de someterse al Pleno. Su número y denominación iniciales, así como cualquier variación de las mismas durante el mandato corporativo, se decidirá mediante acuerdo adoptado por el Pleno, a propuesta del Alcalde o Presidente, procurando en lo posible, su correspondencia con el número y denominación de las grandes áreas en que se estructuran los servicios corporativos.**
- 3. Son Comisiones Informativas especiales las que el Pleno acuerde constituir para un asunto concreto, en consideración a sus características especiales de cualquier tipo.**

Estas Comisiones se extinguen automáticamente una vez que hayan dictaminado o informado sobre el asunto que constituye su objeto, salvo que el acuerdo plenario que las creó dispusiera otra cosa.

Artículo 134.

- 1. Las Comisiones Informativas celebrarán sesiones ordinarias con la periodicidad que acuerde el Pleno en el momento de su constitución, en los días y horas que establezca el Alcalde o Presidente de la Corporación, o su respectivo Presidente, quienes podrán asimismo, convocar sesiones extraordinarias o urgentes de las mismas, El Alcalde o Presidente de la Corporación, o el Presidente de la Comisión, estará obligado a convocar sesión extraordinaria cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros de la Comisión. En este caso, y por lo que respecta al Orden del día, se aplicará lo dispuesto en el artículo 81 de este Reglamento.**
- 2. Las sesiones pueden celebrarse en la sede de la Entidad respectiva o en otras dependencias de la misma.**
- 3. Las convocatorias corresponden al Alcalde o Presidente de la Corporación o al Presidente de la Comisión y deberán ser notificadas**

a los miembros de la Comisión, o en su caso, a los grupos municipales con una antelación de dos días hábiles. En todo caso, se acompañará el orden del día.

Artículo 135.

1. La válida celebración de las sesiones requiere la presencia de la mayoría absoluta de los componente de la Comisión, ya sean titulares o suplentes, en primera convocatoria y un mínimo de tres miembros en segunda convocatoria una hora más tarde.

2. El Presidente dirige y ordena, a su prudente arbitrio, respetando los principios generales que rigen los debates plenarios, los debates de la Comisión.

3. Los dictámenes se aprobarán siempre por mayoría simple de los presentes, decidiendo los empates el Presidente, con voto de calidad.

...

Artículo 137.

1. El Presidente de cada Comisión podrá requerir la presencia, en sus sesiones, de personal o miembros de la Corporación, a efectos informativos.

...

Artículo 227.

...

2. No son públicas las sesiones de la Comisión de Gobierno ni de las Comisiones Informativas. Sin embargo, a las sesiones de éstas últimas podrá convocarse, a los solos efectos de escuchar su parecer o recibir su informe respecto a un tema concreto, a representantes de las asociaciones o Entidades a que se refiere el artículo 72 de la Ley citada en el número anterior"

Todos los Ayuntamientos incluyen en sus respectivos Reglamentos un apartado dedicado a las Comisiones Informativas (art.42 en el Reglamento de Alcorcón; 6 en el de Fuenlabrada;11,2 del de Getafe;34 del de Leganés y 22 del de Móstoles).

En la línea de una posible participación se plantea la presencia de vecinos en las mismas. Con pequeñísimos matices de redacción coinciden todos los artículos en la afirmación del carácter no público de las comisiones y que por tanto-según sintetiza el artículo 6 del Reglamento de Fuenlabrada- "podrán convocarse a los sólo efectos de escuchar su parecer o recibir su informe en un

tema concreto a representantes de las Entidades a que se refiere el Art. 72 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local".

Todos los Reglamentos, pues, vemos que, una vez más, son tributarios sumisos de una literalidad, reducida en este caso al tema de la participación vecinal (Art.227,2) del R.O.F.

En comentario efectuado sobre la fuerza vinculante del R.O.F. para los Ayuntamientos,decíamos que esta norma, de tener un mero carácter supletorio, refrendado por la interpretación de la propia Dirección General de Administración Local,³⁶²ha venido a incrementar, sin pretenderlo, la falta de imaginación y de iniciativas políticas en relación a los textos aprobados como Reglamentos específicos de participación ciudadana.

Esta es una prueba más. La participación se ve desde el primer momento reducida jurídicamente a la función de "hablar" de los vecinos, pero sin que de ninguna manera pueda derivarse un atisbo de influencia, por difícil que ello pudiera ser, en la resolución del tema que se trate.

Realmente, parece un sin sentido, que una presencia en una Comisión que no tiene ella misma capacidad resolutoria de ninguna clase,(como viene a reconocer el art.20,3 de la L.R.B.R.L. y recoge el R.O.F.) salvo la de emitir un dictamen en relación a los asuntos que han de ser sometidos a Pleno, sea reglada desde la propia autonomía municipal y en relación a la presencia de los vecinos sin ninguna capacidad de influencia por parte de éstos. Ni siquiera de la que le es propia, por naturaleza, y que, al no ser resolutoria, ningún atisbo de peligro se corre de que fueran menoscabadas algún tipo de competencias de los órganos electos.

¿Es que hubiese sido un desdoro para la representación de los intereses generales efectuada por los grupos políticos presentes en la Comisión el asumir e integrar en su propio dictamen el ofrecido por los representantes de las Entidades vecinales, con independencia de que coincidan o no con el suyo propio? ¿Es que no hubiese sido una Comisión Informativa mucho más rica y legitimada en la medida en que recibiese en su propio dictamen las aportaciones informativas directas de los propios interesados en relación a los distintos puntos a debatir y aprobar en su caso en el Pleno?.

³⁶² Resolución de 28 de enero de 1987,

No se entiende la alusión que hace por otra parte el artículo 6 del Reglamento de Fuenlabrada al artículo 70 de la Ley de Bases salvo por la remisión que hace éste último al artículo 69, artículo en el que el legislador previene en relación a una posible usurpación de las facultades de decisión de los órganos representativos de la Corporación.

Lo más lógico, (y es la tendencia que sigue de modo habitual el Reglamento) es designar como Entidades con facultades para intervenir a aquellas que nacieron a la vida administrativa municipal mediante su inscripción en el Registro de Entidades vecinales. El artículo 72 no indica unas Entidades concretas que pudieran satisfacer la remisión efectuada por el artículo 6 del Reglamento.

El artículo 72 nos dice:

"Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del artículo 69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública."

Y por su parte el tan ponderado y mencionado artículo 69, 2:

"Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley."

Tal remisión al artículo 72 es exclusiva del Reglamento de Fuenlabrada. Y en relación al mismo punto objeto de análisis tan sólo parece destacar el de Móstoles que es tajante al afirmarnos que:

"Las Federaciones, Confederaciones y Uniones, podrán solicitar la asistencia al Presidente de las respectivas Comisiones Informativas, cuando se trate de defender o aclarar ante las mismas el contenido de alguna propuesta elevada por dichas Entidades e incluida como punto del orden del día".

4.3)Consejos Sectoriales.

Se definen como órganos complementarios que en virtud del art.20,1 c) de la LRBRL pueden establecerse y regularse por los Municipios en sus Reglamentos orgánicos, con plenas facultades y con la única limitación de que respeten la "organización determinada por esta Ley".

El art.119,1,d) del ROF es el primero que los cita entre la lista meramente ejemplificativa y no excluyente ni exclusiva de los posibles órganos a crear como órganos complementarios por los Municipios.

Del mismo modo los art.130, 131 y 139,2 del mismo texto legal los configuran de manera ejemplificativa del siguiente modo:

"Artículo 130.

El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales.

Los Consejos Sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Artículo 131.

1. La composición, organización y ámbito de actuación de los Consejos Sectoriales serán establecidos en el correspondiente acuerdo plenario.

En todo caso, cada Consejo estará presidido por un miembro de la Corporación, nombrado y separado libremente por el Alcalde o Presidente, que actuará como enlace entre aquélla y el Consejo.

2.El ámbito territorial de actuación de los Consejos Sectoriales podrá coincidir con el de las Juntas de Distrito, en el caso de que existan, en cuyo supuesto su presidencia recaerá en un miembro de la Junta correspondiente y su actuación de informe y propuesta estará en relación con el ámbito de actuación de la misma."

Artículo 139

2.El funcionamiento de los Consejos Sectoriales se regirá por lo dispuesto en los acuerdos plenarios que los establezcan.

Más adelante el ROF los configura como cauce o conducto a través de los cuales, y como siempre y una vez más, a título ejemplificativo, no exclusivo ni excluyente, de las Asociaciones de carácter sectorial refiriéndose a ellas en su art.235

Por su parte el Reglamento-editado por la FEMP para Municipios comprendidos en un tramo de población de 20.000 a 200.000 habitantes, además de hacerse eco de la naturaleza con que configura el ROF estos órganos complementarios de los Municipios añade las siguientes peculiaridades:

- se podrán crear para cada una de las áreas o actividades municipales.(art.17)

- de modo autónomo deberán dotarse de un Reglamento de funcionamiento, que deberá ser ratificado por el Pleno, previo informe de la Comisión de Descentralización y Participación (art.19)

- sus funciones serán: a)Presentar iniciativas, propuestas o sugerencias y quejas al Ayuntamiento, para ser discutidas en las Comisiones Informativas municipales correspondientes. b)Discutir el Programa anual de actuación y el Presupuesto del Departamento correspondiente.c)Participar en los Patronatos, Sociedades, etc.correspondientes.d)Ser informados de las decisiones que se tomen en las Comisiones Informativas, y en su caso, de las adoptadas por la Comisión de Gobierno, Alcaldía y Pleno, respecto a aquellos temas de interés para ellos (art.20)

En el tratamiento que se efectúa de este órgano complementario por los distintos Reglamentos de Participación de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid coinciden en asignarles una naturaleza de informe, asesoramiento y propuesta en relación, y esta es su segunda nota definitoria, a una parte de la actividad municipal, con independencia de la incardinación territorial de la misma.

Por lo mismo se pueden distinguir Reglamentos (Fuenlabrada) para el que al tener una implantación general los Consejos de Barrio, los Consejos

Sectoriales pueden tener un acomodo pleno dentro del ámbito de la barriada. En este sentido serían órganos creados por el Pleno de los Consejos de Barrio (Comisiones Informativas Sectoriales las denomina el art.43 del Reglamento de Fuenlabrada). Ello no es óbice para que, como es regla general en todos los Reglamentos, se contenga una regulación general aplicable a todo el territorio del municipio, sin que se haga ninguna consideración de división territorial del mismo. Y con mayor interés aparece este tratamiento generalizado en la medida en que, como es el caso de Leganés, se descartan implícitamente la creación de los Consejos de Barrio, salvo tan sólo para una sólo de sus barriadas. (La Fortuna)

Móstoles y Leganés son los que contienen una regulación más detallada de estos órganos. En el primero se definen como "los canales de participación directa del vecino y sus Asociaciones en la vida municipal". Sin embargo, el art.27 establece que los Tenientes de Alcalde o Concejales Delegados de las Areas en que "se estructura la Organización Municipal fomentarán la creación de los Consejos Sectoriales de sus respectivos ámbitos de actuación", en tanto que la mayoría de los Reglamentos confían la facultad de creación de los mismos al Ayuntamiento-Pleno.

En todos los Reglamentos, exceptuando al de Alcorcón, es requisito imprescindible de la Asociación que quiera participar en un Consejo Sectorial el haber sido previamente inscrita en el Registro Municipal de Asociaciones.

El Reglamento de Getafe parece no distinguir en algunos artículos las funciones de los Consejos Sectoriales de las de los Consejos de Barrio (arts.24 y 25).

Entiendo finalmente que estos órganos pueden tener realmente vigencia efectiva si se dan las dos siguientes condiciones:

a)Mandato explícito de creación y desarrollo por parte del Alcalde,

ratificado por el Pleno, en el contenido de la desconcentración personal de funciones (Tenientes de Alcalde y Concejales Delegados) que se establezca por medio de los Decretos de Delegación.

b) Vinculación expresa del desarrollo de tales órganos a los distintos niveles territoriales en que se estructura la población en cada uno de nuestros municipios (Juntas de Distrito o Consejos de Barrio), sin que sea óbice el funcionamiento regulado de la Asamblea General u órgano similar (caso de Móstoles) del conjunto de los Consejos Sectoriales.

4.4) Consejos de Barrio.

Decíamos que el Ayuntamiento de Leganés ofrece en su Reglamento una especial pobreza de creación de los órganos refiriéndonos concretamente al principal órgano de gestión desconcentrada, cual podría ser el de la creación de los Consejos de Barrio, en base al artículo 24 de la Ley Básica.³⁶³

No se entiende que una población con 170.000 habitantes tan sólo encuentre la necesidad de establecer dicho órgano, como después veremos, para una tan sólo de sus barriadas: la Fortuna.

³⁶³ Mucho se ha escrito sobre la importancia de los barrios en la configuración de las ciudades modernas. Morell nos dirá: "Por debajo de lo que puede denominarse sistema de relaciones sociales de nivel propiamente municipal, en las grandes ciudades va quedando al descubierto -muy poco a poco, e impregnando frecuentemente del tinte que se desprende la lucha ideológica-, un subsistema del mayor interés, que es el que se produce a nivel de *distrito y barriada*, que es donde poco a poco, y con grandes dificultades, van encontrando su cauce auténticas relaciones de vecindad. De momento, los Regímenes Locales se han conformado con detectar el fenómeno, propiciando descentralizaciones administrativas en los grandes Ayuntamientos urbanos. En un futuro inmediato, aquí se juega el Régimen Local una parte de su porvenir ya que éste depende de que el espíritu y las instituciones locales encarnen en la sociedad urbana" L. MORRELL OCAÑA, "El Régimen local... op.cit.pág.21

La razón de esta singularidad no puede radicar en el número de habitantes que la puebla.³⁶⁴

La razón de su singularidad quizás estribe en su distancia respecto al núcleo urbano. Y muy próximo a este hecho, el sentimiento de "desprotección" que sus vecinos experimentan, de la mayor cobertura de servicios que podrían

³⁶⁴ Según los datos del último censo, Leganés está dividido en seis distritos, a saber: Distrito I: Casco Norte; Distrito II: Casco Sur; Distrito III: Barrio de S. Nicasio; Distrito IV: Barrio de Zarzaquemada; Distrito V: Barrio del Carrascal; Distrito VI: que comprende dos barrios no conectados entre sí y desconectados también del "continuum" urbano: Valderas y La Fortuna. La población en cada uno de ellos, a Diciembre de 1994, era la siguiente:

DISTRITO I: 37.505 HABITANTES

" II: 27.453 "

" III: 21.006 "

" IV: 62.325 "

" V: 17.735 "

" VI: 12.657 "

FUENTE: "Características de la población de Leganes

Anuario. Explotación del padrón municipal de habitantes a 1 de enero de 1.995. AYUNTAMIENTO DE LEGANÉS. Sección Técnica de Estadística. 1996

Es necesario precisar que se da una gran diferencia entre lo que son los distritos, como unidades de organización urbana de las grandes ciudades, que son de hecho una importante pieza para la desconcentración y la descentralización de los servicios públicos, por una parte, y lo que es una organización de barriada en cuanto tal. Al respecto, Morell cita a C. Pouyet, en LES UNIONS DE QUARTIERS, en AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DEVEPPELEMENT REGIONAL, vol. II, 1968-1969. Las organizaciones de barriada son ante todo estructuras de participación, canal por donde suben inquietudes y aspiraciones de la población, con independencia de los asuntos que por sí puedan asumir las unidades de barriada. El barrio difícilmente podría soportar una concepción como Administración pública, pese a las tesis, que en los momentos en que escribe Morell están en pleno auge, de los tratadistas italianos. L. Morell Ocaña: ESTRUCTURAS LOCALES... o. c. .pág. 164 nota 192

poseer bien constituyéndose en núcleo municipal autónomo bien adhiriéndose al Ayuntamiento más próximo, como es el caso del Barrio de Valderas.³⁶⁵

Aparte de que la distancia de LA FORTUNA no me parece que deba considerarse como dato tan relevante como para constituir en él el único CONSEJO DE BARRIO de Leganés,³⁶⁶ el serio problema de la desvertebración que puede ofrecer un núcleo urbano que en tan sólo 20 años ha pasado de 5.000 habitantes a más de 170.000 no va a poder ser otro, y así lo está siendo en realidad, sino la creciente importancia que la emigración ha venido consolidando en torno a las realidades (o carencias) más próximas, como son las de su propio hábitat o entorno, constituido básicamente por sus realidades de barrio (y dentro de los barrios, auténticas comunidades vecinales, con ejercicios de democracia directa incluida en la toma de decisiones respecto a infinidad de problemas que atañen a la Cooperativa de Viviendas que dió origen a su convivencia)³⁶⁷

³⁶⁵ El procedimiento de segregación de este barrio de Leganés, que está físicamente integrado en el municipio de Alcorcón, es objeto en el momento presente de la subsanación de los defectos formales que fueron detectados por el Consejo de Estado.

³⁶⁶ 3 Km. aproximadamente de la Casa Consistorial

³⁶⁷ Fueron baluarte de lucha frente a la dictadura y aún siguen con actividades cooperativas de servicios comunes, finalizada la gestión de la vivienda en dicho régimen. En este sentido han sido notorias las realizaciones de la Cooperativa de Viviendas "TRABENCO", (sigla que nace en el Pozo del "Tío Raimundo" allá mediados los 60, en el madrileño barrio de Palomeras Altas y que es la abreviatura de "Trabajadores en Comunidad") y de la que es fruto, entre otros muchos, el acuerdo de ceder solares al Ministerio de Educación franquista, para la instalación de un Colegio, que, llegado el momento se condicionó en su donación al requisito de que adquiriese la naturaleza de Colegio Público, y que anticipó, en paralelo a proyectos pedagógicos participativos que se desarrollaban por aquel entonces en algún otro area de Madrid y en Barcelona, trabajos de renovación pedagógica, base y plataforma de posteriores intentos no tan fructuosos en la etapa socialista. Otras Cooperativas pioneras fueron MARCONI, S. JUAN, LA PERKINS, etc. etc.

Ninguna otra raíz de ciudad se puede buscar o encontrar. Ninguna vinculación con la institución en el marasmo de problemas que el recién instalado inmigrante ha de afrontar, entre los cuales, quizás el más importante va a ser el de las pocas horas que va a tener para poder gozar de un merecido descanso en la vivienda que, con mucho esfuerzo, logró adquirir. Lo demás serán distancias, y multiplicación de problemas para ir enraizándose con el paso del tiempo en su entorno.

Quizás sea esta pobreza política en relación al establecimiento de verdaderos órganos de gestión desconcentrada (lo ideal de la descentralización no impide lo posible de la desconcentración, y de ella hablaremos en otro apartado) la que nos indique con mayor claridad que el problema nuclear ha sido el del centralismo político sobre el que se ha querido hacer pivotar la gestión municipal durante estos años de democracia.

Todas estas razones han abundado para que el Pleno del 22 de Febrero de 1.993 (B.O.P.M. de 29 de Abril), aprobase definitivamente la creación de los Distritos y la organización de una incipiente desconcentración. Es sin embargo buena prueba de las resistencias que tal implantación encuentra (y no sólo por parte de la Institución municipal, sino incluso de las Asociaciones de Vecinos) el que no se hayan incluido entre los órganos de participación del proyecto de Reforma de Reglamento, tanto del presentado por unos (Institución) como la contraoferta de los otros (Asociaciones), a las Juntas de Distrito, que si por una parte han venido a derogar el Consejo de Barrio de la Fortuna, no han sido aún desarrolladas tampoco en la realidad municipal. Tal desarrollo implicaría el primer intento jurídico serio, a mi parecer, de desconcentración, al servicio de una buena gestión de los servicios y de la participación. El primer intento, no sólo en Leganés, sino en toda el area metropolitana sur, objeto de nuestro análisis. Del tema de la desconcentración hablaremos en otro apartado de la tesis.

Del mismo reduccionismo que encontrábamos en el Reglamento de

Leganés, cuando tan sólo estatúa el Consejo de Barrio, en uno de los varios existentes en la ciudad, parece adolecer el Reglamento de Getafe. que en su art.28,2 establece como "prioritaria" la constitución de dicho órgano en otros tantos barrios, alejados físicamente del núcleo urbano, (El Bercial, Perales del Río y Cerro de Buenavista) alegando para ello la finalidad de "corregir las desigualdades estructurales de los barrios periféricos de Getafe", bien es verdad que abierto dicho Reglamento a la constitución en otros barrios.

Estos Consejos de Barrio podrían haberse constituido en auténticos órganos de gestión desconcentrada si no hubiesen adolecido desde el primer momento de una carencia absoluta de facultades decisorias, aparte de haber optado por una relación de total subordinación, tanto en su composición, como en su propio funcionamiento, a los órganos de gobierno centrales del municipio.

Y sin embargo esta carencia de facultades contrasta en este caso con las posibilidades que el Reglamento-tipo editado por la Federación Española de Municipios otorga a los mismos. Los mimetismos pues, no han sido tan agudizados en este caso, pero, para desgracia de la comunidad, esta aparente autonomía (o imaginación) organizativa ha conducido a un mayor centralismo en este caso, y, consiguientemente, unas menores posibilidades de participación.

Al respecto son elocuentes, aparte de los dos Reglamentos citados, (Leganés y Getafe), la regulación que establecen de los Consejos de Barrio los Reglamentos de Fuenlabrada y Móstoles. (Alcorcón no establece este órgano entre sus instrumentos de participación).

Centrémonos en los dos aspectos cruciales: Composición y modo de elección de sus integrantes. Y segundo, facultades de los distintos órganos.

CONSEJOS DE BARRIO DE FUENLABRADA.

Designación de miembros de los Consejos

El art. 35 nos habla de la designación de los Vocales. Estos lo serán en función del número de Concejales en el Municipio en las últimas elecciones, propuestos por las distintas formaciones políticas que compongan el Pleno municipal y en un número máximo de dieciseis. Además, cinco representantes de Entidades, preferiblemente vecinos del barrio. Se establece el 1 de novimembre de 1991 para incrementar el número de representantes de dichas Entidades, hasta lograr un cincuenta por ciento de los miembros del Consejo. (No se especifica el modo de elección)

CONSEJOS DE BARRIO DE MOSTOLES

Designación de miembros de los Consejos

A esta materia se dedica el art.45, bajo el subtítulo de "COMPOSICIÓN". Los Consejos estarán integrados por un total de doce a catorce personas, más el secretario, que no tiene ni voz ni voto. De entre los catorce, uno es el PRESIDENTE, nombrado por el Alcalde, a propuesta de los Vocales-Concejales. Otro, ostenta la condición de VICEPRESIDENTE, elegido por la ASAMBLEA GENERAL del CONSEJO, de entre sus miembros. A continuación un número de VOCALES, equivalente a tantos como GRUPOS POLITICOS concurren en el PLENO (tres, cuatro...) Uno por cada grupo. Designados por el Pleno, con VOTO PONDERADO. Por último, SEIS VOCALES, designados por el Pleno, pertenecientes a ENTIDADES CIUDADANAS.

CONSEJOS DE BARRIO DE GETAFE

Designación de miembros de los Consejos

Además de PRESIDENTE (Concejal designado por el Pleno) VOCALES CONCEJALES (designados por el Pleno, uno por cada partido o coalición) VOCALES VECINOS: designados por los órganos representativos: Un representante, por cada partido o grupo político. Dos representantes por cada una de las siguientes Entidades: Consejo Sociocultural del Barrio, Asociación de Vecinos del Barrio. Mancomunidades de Vecinos del Barrio, y un representante de la Coordinadora Deportiva. VOCALES TECNICOS: El Director del Centro Cívico del Barrio y un trabajador municipal para tareas de descentralización administrativa. (art.29)

CONSEJOS DE BARRIO DE LEGANES

Designación de miembros de los Consejos

(Referidos al Barrio de "LA FORTUNA")

PRESIDENTE (Teniente Alcalde de la Fortuna, designado por el Pleno) VOCALES CONCEJALES: Un Concejal por cada uno de los Grupos políticos de la Corporación, más todos los Concejales cuya residencia sea el Barrio de "La Fortuna", designados por el Pleno. VOCALES VECINOS: Un miembro elegido a propuesta de cada una de las siguientes Entidades: Asociaciones de Consumidores, de Comerciantes e Industriales, de Asociaciones Juveniles, Deportivas, Culturales, del Centro Cívico, de Mujeres, de Tercera Edad, y otras. La elección de los VOCALES VECINOS se llevará a cabo de acuerdo con los Estatutos d cada Asociación o entidad (arts.15 y 16)

CONSEJOS DE BARRIO DISEÑADOS POR EL REGLAMENTO-TIPO DE LA F.E.M.M. (Modelo nº3: Para Municipios, con población comprendida entre 20.000 a 200.000)

Conforme a lo ya expuesto, ofrecemos a continuación el "modelo" ofrecido por el Reglamento de la F.E.M.M. con el objeto de detectar las diferencias profundas que, paradójicamente, inciden en un mayor estrechamiento del campo de la participación en relación a los Reglamentos concretos analizados.

Composición de las Juntas de Barrio

(Esta materia viene regulada en el art.40. En el mismo se enumeran distintas alternativas a elegir por los Ayuntamientos)

Dice así:

"La designación de los Vocales, Consejeros o miembros de estos órganos, podrá realizarse en función de las siguientes alternativas:

- Elección directa por los vecinos del Barrio.
- En función de los resultados electorales del Barrio en las elecciones locales.
- En función de los resultados electorales en el Municipio en las elecciones locales.
- Designación como miembros a representantes de Asociaciones de Vecinos u otras asociaciones de base, con intereses globales.
- Combinación de las posibilidades señaladas con lo anterior

La comparación entre los dos modelos implantados en las poblaciones reseñadas y las distintas alternativas enumeradas en el Reglamento-tipo confirman la elección por parte de Fuenlabrada, Móstoles, Getafe y Leganés de aquellos procedimientos que implican un mayor peso, tanto por su número como por el procedimiento de designación, de los partidos políticos presentes en el Pleno, sobre los intereses representados por los propios vecinos.

Es cierto que no tienen necesariamente que diverger ambos tipos de intereses, pero también es cierto que se está hurtando, a la hora de la

designación de los distintos portavoces (¿miedo a un Ayuntamiento paralelo?) la legitimidad y la fuerza democráticas que implicarían la participación directa de la barriada en la elección de los miembros que les representan, o la combinación de los datos electorales referidos al barrio con la elección directa por parte de los vecinos de los Vocales pertenecientes a las Asociaciones o Entidades. O cualquier posible combinación que establezca un equilibrio entre el principio de unidad de gobierno del municipio (presencia de Concejales) y el principio de participación y eficacia representado por la elección directa de los vecinos sobre aquellas personas que, por seguir integrados en el tejido grupal de la barriada, van a tener una mayor aproximación a la vivencia cotidiana de los problemas de ésta.

Aparte de que con semejante opción política se refuerza el sentimiento de que la democracia lo es únicamente a efectos de votar cada cuatro años.

FACULTADES DE LOS ORGANOS DE LOS CONSEJOS DE BARRIO

FACULTADES DEL PRESIDENTE

Vienen delimitadas exclusivamente en los Reglamentos de Fuenlabrada y Móstoles. Para mayor claridad de la limitación que supone cada uno de los Reglamentos en relación al Reglamento-tipo, expongo a continuación las facultades de las que se ven investidos los Presidentes y, entre paréntesis, indico, para el de Fuenlabrada, aquellas modulaciones normativas del Reglamento-tipo de la FEMP que suponen unas mayores cotas de desconcentración.

FUENLABRADA

1. Representar al Ayuntamiento en el barrio, sin perjuicio de la representación general que ostenta el Alcalde o sus delegados.

(en el Reglamento-tipo (R.t.) tan sólo se especifica la representación general

que ostenta el Alcalde)

2. Dirigir el Gobierno del Consejo, sin perjuicio de las facultades del Alcalde, los Tenientes de Alcalde, Concejales, Delegados, Comisión de Gobierno y del Pleno del Ayto.

(en el R.t se expresa "sin perjuicio de las facultades del Alcalde y del Pleno del Ayuntamiento")

3. Velar por el cumplimiento de la legalidad vigente y de los acuerdos de la Corporación.

4. Convocar y dirigir las sesiones del Pleno del Consejo, y de cualesquiera otros órganos del Consejo, dirimiendo los empates con el voto de calidad.

5. Preparar el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados del Consejo.

6. Ejecutar, hacer cumplir y supervisar el cumplimiento de los acuerdos adoptados, siempre que éstos no vayan en menoscabo de las decisiones de los órganos municipales.

(en el R.t. se obvia por completo la condición de que puedan ir en menoscabo de las decisiones de los órganos municipales)

7. Solicitar a la Comisión de Gobierno la aprobación de algún gasto dentro de los límites establecidos por el Decreto de Alcaldía para temas específicos que no supongan inversiones, infraestructura, etc., el cual corresponderá a los órganos municipales.

(en el R.t. se contiene la facultad de "Autorizar el gasto dentro de los límites establecidos por Decreto de la Alcaldía, ordenar pagos y rendir cuentas de los créditos presupuestarios adscritos a la Junta)

8. Velar por la conservación y buen uso de los inmuebles y bienes municipales

administrados por el Consejo.

9. Remitir a la Delegación de Participación Ciudadana copia de las actas y acuerdos adoptados, así como cualquier otra documentación solicitada.

10. Velar por las relaciones y comunicación con las entidades ciudadanas existentes en la zona especialmente con las inscritas en el Registro Municipal de Entidades.

11. Ejercer todas las funciones que le delegue el Alcalde, así como las que le sean atribuidas en los acuerdos de Delegación de Competencias a los Consejos de Barrio.

(en el R.t. se contienen otras dos facultades:

La de "Dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y servicios realizados en el Barrio" y la de "Velar por el correcto funcionamiento de los servicios y dependencias que integren la Junta de Barrio, de acuerdo con las directrices emanadas de los órganos centrales del Ayuntamiento")

MOSTOLES

1. Representar al Ayuntamiento en el Barrio, sin perjuicio de la representación general que ostente el Alcalde o sus Delegados.

2. Dirigir las actividades del Consejo de Barrio, sin perjuicio de las facultades del Alcalde y Organos de Gobierno del Ayuntamiento.

3. Preparar el orden del día, así como convocar y dirigir las sesiones de la Asamblea General, dirimiendo los empates con su voto de calidad.

4. Velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados, siempre que éstos no vayan en menoscabo de las decisiones de los órganos municipales y de la legalidad vigente.

5. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios y por la conservación de las dependencias del Consejo de Barrio, de acuerdo con las directrices emanadas de la Delegación de Participación Ciudadana.

6. Remitir a la Delegación de Participación ciudadana copia de órdenes del día, Actas y acuerdos adoptados, así como cualquier otra documentación que le sea solicitada.

7. Velar por las relaciones y comunicación con las Entidades Ciudadanas existentes en la zona.

8. Tomar decisiones en caso de urgencia, siendo estas expuestas a la Asamblea General del Consejo para su ratificación

No creo necesario repetir las modulaciones normativas que se encuentran en el Reglamento tipo y el contenido más amplio de las facultades que se otorgan a éste. Lo expuesto en el análisis de las facultades del Presidente en el Reglamento de Fuenlabrada se puede aplicar, casi literalmente, para las facultades que se otorgan al Presidente en el Reglamento de Móstoles.

FACULTADES DE LOS PLENOS DE LOS CONSEJOS

1. Informar al Ayuntamiento sobre los problemas específicos de los diferentes sectores del Barrio. (Leganés) o las propuestas y acuerdos adoptados relativos al Barrio (Móstoles) o sobre los problemas específicos del sector o áreas de actividad municipal dentro de su ámbito (Getafe).

2. Informar al Barrio del Plan General y/o los planes de actuación municipal,; de los Planes de Urbanismo que afecten a las zonas del Consejo de Barrio,; sobre planes de política municipal en circulación, educación, cultura, sanidad y festejos (Fuenlabrada) sobre la actividad municipal en general y de la del

Consejo de Barrio en particular.(Móstoles),

3. Informar sobre las solicitudes de subvención de las Entidades Ciudadanas inscritas en el Registro Municipal de Asociaciones. (Móstoles)

4. Instar a la información pública de la gestión municipal (Getafe y Leganés)

5. Elaborar estudios y emitir informes sobre las peticiones de los vecinos relativas a la prestación de los servicios municipales (Móstoles y Fuenlabrada)

6. Emitir informe previo a requerimiento preceptivo del Ayuntamiento (Leganés)

7. Informar al Alcalde o Delegación de Participación Ciudadana sobre reconocimiento y otorgamiento de subvenciones a las Comisiones de Festejos y grupos culturales existentes en los barrios que integren el ámbito del Consejo.(Fuenlabrada)

8. Elaborar estudios sobre las necesidades del barrio (Fuenlabrada)

9. Proponer alternativas a los problemas concretos de los diferentes sectores, siendo de obligada consideración por el Ayuntamiento (Getafe y Leganés)

10. Proponer acuerdos y disposiciones relativas al proceso de desconcentración y participación ciudadana (Móstoles y Fuenlabrada)

11. Elevar a la Alcaldía o a la Delegación de Participación ciudadana, las aspiraciones del barrio relativas a obras y servicios (Fuenlabrada)

12. Seguimiento en el cumplimiento de los Acuerdos adoptados por el Ayuntamiento sobre sus propuestas (Leganés, Getafe y Móstoles)

13.Celebración de reuniones conjuntas para coordinar y tratar aquellos temas cuya transcendencia afecte a todo el municipio.(Móstoles)

14.Celebración de reuniones con los distintos colectivos que se integren en el Barrio. (Móstoles)

15.Creación de Comisiones de Trabajo permanentes y temporales, así como designación de sus miembros y coordinadores, y establecimiento de la periodicidad de sus reuniones.(Móstoles)

16.Conocer y discutir el Presupuesto General del Ayuntamiento.(Getafe)

17.El Gobierno Municipal facilitará al Consejo de Barrio de la Fortuna el presupuesto desglosado en partidas y por programas con el tiempo suficiente para que pueda tener opinión y aportar ideas a dicho presupuesto.(Leganés)

18.Aquellas otras que les atribuye la legislación vigente.

El análisis de las facultades transcritas lo dividimos en los siguientes apartados:

- a)naturaleza de las facultades.
- b)relación con el ejercicio del derecho de participación.
- c)posibilidades de integración vecinal que ofrece dicha facultad.

a)Naturaleza de las facultades.

Podemos clasificar las mismas en consultivas, resolutorias y decisorias.

Podemos aplicar en cierto modo la naturaleza consultiva a todas las facultades descritas. Decimos en cierto modo, porque no aparecen directamente como tales.

Sin embargo, ninguna de ellas determina o tiene fuerza para determinar ninguna decisión o resolución a cualquier tipo de problema. Y ciertamente pueden ilustrar, fundamentar o servir de asesoramiento previo a la toma de decisión. Funciones, éstas últimas, todas ellas de carácter consultivo.

b)Relación con el ejercicio del derecho de participación.

Creo conveniente insistir, aún a riesgo de ser tachado de reiterativo, en que el naufragio de muchos proyectos de participación que se han proyectado para nuestros municipios, ha venido de la mano de este enrocamiento en las virtualidades de la democracia representativa, cuando de lo que se trataba era de profundizar en la democracia participativa, sin que ello obviamente implicara menoscabo o desdoro de ningún tipo de la primera. Si las decisiones únicamente pueden ser adoptadas por los miembros electos de la Corporación, ¿es que se quiere hacer perder el tiempo como convidados de piedra o meros ejecutores o asesores sin ningún tipo de responsabilidad al resto de la ciudadanía?.

"Si el respeto a las facultades decisorias que corresponden a los órganos representativos del Municipio afecta de lleno al ámbito funcional o competencial de las Juntas de Distrito (o Consejos de Barrio) y de cada uno de sus órganos -parece que las facultades resolutivas sólo pueden recaer en aquellos órganos integrados por Concejales, o al menos, en los que participen los mismos (el subrayado es mio)-la garantía de la unidad de gobierno y gestión municipal puede instrumentarse por la conjugación de diversas vías, tales como la de asignar las facultades de gestión y ejecución del órgano desconcentrado al Presidente (Concejal), establecimiento de cauces de revisión y control de los actos de los órganos de gestión desconcentrada por parte del Ayuntamiento, y el respeto por tales órganos en el ejercicio de sus funciones de las directrices y

programas que establezca el Pleno de la Corporación"³⁶⁸

c) Posibilidades de integración vecinal que ofrece dicha facultad.

Creemos que francamente toda esta batería de facultades no ofrecen apenas posibilidades a la integración de los vecinos en los proyectos de su comunidad.

Tal es la realidad que se vive cuando de la letra del Reglamento se ha querido pasar a su aplicación práctica.

Como botón de muestra traigo a colación dos experiencias de desarrollo reglamentario de celebraciones de Consejos de Barrio. La pobreza en relación al clima de participación es buena prueba de la inutilidad de la normativa para el fin que se pretende.

CONSEJO DE BARRIO S.ISIDRO-CENTRO DE 15.03.95

La convocatoria abarcaba vecinos de dos barriadas (S.Isidro y Centro: 11.401 y 31.874 habitantes respectivamente. Población convocada: 43.275 personas) Dicha convocatoria había sido profusamente divulgada en pasquines adosados en paredes de las calles, puertas, farolas, etc. de ambos barrios. La misma contenía los puntos del orden del día. Eran los siguientes: 1. Lectura y aprobación, si procede, del acta de la sesión anterior. 2. Correspondencia e informes de la Presidencia. 3. Información de la Comisión de Festejos. 4. Orden del día de la próxima sesión. 5. Ruegos y preguntas. Está

³⁶⁸ J. M. RODRÍGUEZ ALVAREZ "Las juntas de distrito en las grandes ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y de su regulación positiva"...*Actualidad administrativa*, N°27/Semana 1 al 7 de Julio de 1996 (Número monográfico) pág.536.

T.QUINTANA LÓPEZ "La desconcentración en la organización de los Municipios", *op.cit.* págs.151-154

fecha en Getafe, el 6 de Marzo de 1995. Y la firma *Javier Ollero Beriain*, en su calidad de Presidente del Consejo de Barrio de Centro-San Isidro.

El acto se anuncia que tendrá lugar en el Centro Cívico del barrio. Y como posdata, tras la firma, se expone que las sesiones del Consejo de Barrio son públicas y que el Presidente recibirá las visitas de los vecinos los lunes del mes de 17 a 19 horas.

Encuentro muy animado el Centro Cívico en que va a tener lugar la celebración. Jóvenes con actividades. El Bar a la entrada, sirviendo consumiciones para unos cuantos vecinos. Tablones de anuncios informando sobre diferentes actos. Me llama la atención un buzón que busca sugerencias en relación al problema del racismo y la xenofobia.

Pregunto a un vecino, si ha comenzado la reunión del Barrio. Me responde que no. Que están haciendo hora, dado el escaso número de presentes.

En efecto, con 20 minutos de retraso, un pequeño grupo decide introducirse en un salón frente a la puerta del bar.

Tomamos asiento en forma jerarquizada. Los vecinos (no más de 10) en una composición de sillas alineadas una tras otra. Delante, un espacio semicircular con mesas, en cuyo centro toma asiento el Presidente del Consejo y Concejal. En torno al mismo, otras diez personas entre las que también se encuentra el primer Teniente de Alcalde.

Otros componentes de la mesa son: dos miembros de I.U. (el Portavoz municipal y un militante) dos técnicos: el coordinador de las asociaciones, y el director técnico del Centro Cívico. Dos miembros de la junta directiva de la Asociación de Vecinos de S. Isidro. (Uno de ellos aparece sin lugar a dudas como su Presidente).

El técnico que ejerce de secretario comienza leyendo el acta de la sesión anterior que es aprobada. Se informa de algunas reuniones que se han tenido lugar en relación a las fiestas. Algunas intervenciones iniciales de los vecinos de la sala son abortadas por la Mesa por estimar ésta que no es el lugar procedimental oportuno de las mismas, y encontrar su lugar en el punto final de ruegos y preguntas.

Se suscita una controversia entre un representante de I.U., miembro de la Mesa y otro miembro de la misma que es Presidente de la Asociación de Vecinos de uno de los Barrios.(S.Isidro) Por parte del primero se indica que la Asociación de Vecinos de Centro no está lo suficientemente representada en la organización de las fiestas. Como si éstas no tuviesen que ver nada con el barrio del Centro y únicamente lo fuesen de S. Isidro.

Se responde que la representación no consiste en nada más ni nada menos que meter el hombro y trabajar. Que si bien es verdad que las fiestas están más localizadas en el barrio de S. Isidro, en compensación, las fiestas patronales de todo el pueblo son disfrutadas por el Barrio de Centro más que por ningún otro.

Por otra parte se insiste en que la nueva Junta Directiva que ha sido elegida por la Asociación del Barrio de Centro tiene todos los derechos para participar en todos los actos que se vayan a celebrar.

El Presidente de dicha Asociación, que no se ha integrado en la mesa presidencial, sino que participa desde las sillas de los vecinos se muestra bastante interesado. En una de sus intervenciones llega a mostrar su interés personal en participar en cuantas gestiones lleven a cabo dos miembros de la Comisión de Fiestas, sobre los cuales parece que ha venido recayendo año tras año la ejecución de cuantas decisiones se adoptaban por parte de la Comisión.

El Presidente del Consejo trata de disuadir en relación a tal interés,

explicando la inutilidad de la petición por cuanto ya de año en año se ha venido demostrando la eficacia de delegar en estos dos miembros la realización de cuantas gestiones y tareas burocráticas, técnicas y de otra índole han sido necesarias. El Presidente (y Concejal al propio tiempo) es apoyado en sus afirmaciones por uno de los técnicos presentes.

Se establece que el próximo Consejo de Barrio tendrá lugar pasada la Semana Santa, y que como puntos del orden del día, a instancia de I.U., se incluya, además del capítulo dedicado a fiestas, el avance del proyecto de Revisión del Plan General que va a ser aprobado por la Corporación.

En el capítulo de ruegos y preguntas se plantea por parte de I.U. el que se trate el problema que se relaciona con la seguridad ciudadana, y cuándo la Corporación va a llevar a cabo los compromisos adquiridos de establecer por ordenanza la prohibición de que los establecimientos expendan bebidas para consumir en la calle

Denuncian el hecho de que en una plaza del barrio de S.Isidro no pueda desarrollarse tranquilamente la convivencia por cuanto la policía apenas si es vista. La alarma ha crecido al máximo cuando una noche fueron rajados todos los neumáticos de los vehículos aparcados en una calle colindante

Toma la palabra el Presidente para mostrar a los presentes un pasquín editado por I.U. en el cual se invita al barrio a que, *ante la desidia manifiesta por parte del Grupo Municipal Socialista y la alarmante situación de inseguridad que vive el barrio, se manifiesten ese día, a la hora en que se está celebrando el Consejo de Barrio para mostrar su indignación.*

El Presidente del Consejo y Concejal recalca que lo que crea verdadera alarma social es la publicación masiva de pasquines como éste por todo el barrio.

Se defiende el Portavoz de I.U.

Asimismo interviene con mucha más contundencia el Presidente de la Asociación de Vecinos del barrio aludido, a favor de la tesis del Presidente y en contra de la opinión de I.U.

Pide intervenir el Concejal responsable del Area de Seguridad Ciudadana y Primer Teniente de Alcalde del Municipio. Es fortísimo en sus descalificaciones al oponente. Muestra que sobre todo lo que anima al grupo de I.U. en estos momentos es su afán electoral, y que si hay algo con lo que no conviene jugar es con el tema de la seguridad ciudadana. Abunda en argumentos de tipo económico. (Getafe invierte en Seguridad-por algo él es también el responsable de las finanzas municipales- como cualquier población desarrollada. Y pone como ejemplo a Suecia). Recuerda una asamblea que se había celebrado recientemente sobre el tema en el mismo salón, en la que paradójicamente no habían estado presentes ninguno de los miembros de I.U. y en la que por parte de los asistentes se había felicitado a la Corporación Municipal porque habían avanzado en el sentimiento de seguridad de un tiempo a ésta parte.

Según el gestor municipal es incomparable la inseguridad que se vive en barrios como Carabanchel, Vallecas, etc con la tranquilidad y calidad de vida de la que se goza en Getafe.

Recuerda que con la ordenanza no se va a arreglar el problema... Toda una serie de argumentos, al tiempo que denigra el estilo del representante del grupo opositor y le hace ver con frecuencia su ineptitud: "¡Válgame, Dios, lo que nos caerá encima si gobiernan Vds. algún día!"-era una expresión que se repitió sobre todo al final del discurso.

CONSEJO DE BARRIO S.ISIDRO-CENTRO DE 19.04.95

En la mesa están presidiendo 9 personas. En la sala nos encontramos 15.

El primer tema trata sobre la dificultad existente en la adjudicación de las casetas de las fiestas, problema que se resuelve al parecer por sorteo, y que a veces no premia a quien más trabaja. Este problema se ha agravado como consecuencia del crecimiento de asociaciones. Sobre todo, del de Asociaciones Deportivas. De tal modo, que para el año próximo se está pensando en adjudicar una Caseta a la Coordinadora Deportiva del Barrio.

Sin embargo, esta adjudicación no la tiene clara el Presidente de la Asociación de Vecinos de S. Isidro, puesto que según le consta nos encontramos con una Coordinadora que, además de tener la caseta en las fiestas, se encontraría durante todo el año gestionando el Polideportivo "Magallanes".

Asimismo se había hablado en la reunión de la Comisión de Festejos que para el año próximo hubiese tres Organos integrando el Consejo Socio-Cultural del Barrio S. Isidro, que estaría compuesto por el Consejo Cultural, la Asociación de Vecinos y la Coordinadora Deportiva.

El presidente de la Asociación de Vecinos de Centro que toma asiento en la sala, junto al resto de los vecinos, se queja de no haber recibido el Acta de la reunión de la Comisión de Festejos, compromiso adquirido en la anterior reunión del Consejo.

Se adopta el acuerdo de que el próximo Consejo de Barrio será monográfico y dedicado al tema del Plan General de Ordenación Urbana.

Un vecino pide la palabra para preguntar por qué no se le ha dado respuesta a un escrito de queja en el que denunciaba que un autobús del transporte urbano estuviese durante al menos diez minutos con el motor en marcha en el punto de salida de la línea. Sugiere, además, un nuevo punto de salida.

El escrito lo dirigió hacía ya dos meses y aún no había obtenido

respuesta.

El presidente de la Asociación de Vecinos de S. Isidro³⁶⁹ responde que los Servicios Técnicos Municipales necesitan un estudio prolijo para poder llevar a cabo un cambio de parada. Que la propuesta de solución aportada, siendo sensata, necesita de la autorización del Consorcio Metropolitano del Transporte.

El vecino responde que al menos podían haberle respondido su carta.

Otro miembro de la Mesa le recomienda armarse de paciencia puesto que para el tema de tráfico las cosas siempre tienen que ir muy despacio, (*sic*), (!!!), puesto que son objeto de estudios muy concienzudos, y que recordase el caso de la parada mal situada frente al Estadio de fútbol "Las Margaritas", que, colocada en lugar adecuado, habían tardado más de 20 años para poderla mover de sitio.

Otro vecino aporta que la cuestión no le parece tan difícil, puesto que todo podría arreglarse adoptado una de las siguientes medidas: la primera, estableciendo una línea circular, por lo que la parada, en un trayecto tan corto como el que tiene el autobús del problema, reduciría sus minutos al tiempo necesario para tomar viajeros. La segunda, poner un autobús más, y acelerar la rotación de los viajes, con lo que no habría que buscar una nueva parada.

No se hizo ningún comentario ni a favor ni en contra de la propuesta. Simplemente, por parte del Presidente, (el Concejal), se mandató para que se pusieran en contacto con los servicios técnicos y ver si arreglaban el problema, y sobre todo, contestaban la carta al vecino.

³⁶⁹ En la prensa local se ha dado cuenta de la condición de integrante de la plantilla municipal, como Coordinador para Cementerios, además de ser militante del partido en el Gobierno, del mencionado Presidente.

La Casa de Castilla la Mancha, por medio de una señora presente, propuso que se dedicara una calle para un pintor afamado de la región. Se recogió favorablemente por el Concejal.

Un ciudadano de la sala pide que se le incluya, a título individual, y si es posible, en la Comisión de Urbanismo.

El Presidente le responde que todas las Comisiones son abiertas.

Insiste el mismo ciudadano en la dificultad que tiene de estar informado en relación a la fecha en que se vaya a reunir dicha Comisión. Que no va a estar todos los días yendo al Centro Cívico para saber si se ha puesto en el tablón la fecha de la reunión.

El Presidente de la Asociación de Vecinos de S. Isidro interviene con contudencia para recordar que, de acuerdo con el Reglamento interno de funcionamiento de las Comisiones, los asistentes, aunque la reunión sea abierta, lo hacen como representantes de asociaciones y entidades.

Plantea además el ruego de que se ponga en el tablón de anuncios de la Casa Consistorial los días de reunión de las distintas Comisiones.

El Presidente de la Asociación de Centro, desde el lugar donde toman asiento los vecinos, plantea la urgencia para que por la Concejalía de Enseñanza se ceda el local para poder reunirse la Asociación de Vecinos que él preside

El Presidente del Consejo expone a los presentes que las gestiones están encaminadas a proporcionar a la Asociación de Vecinos de Centro un local que se había encontrado bastante apto en el antiguo centro de formación del profesorado. El se había puesto en contacto con el Concejal del Área Educativa, el cual no había puesto ninguna objeción, tan sólo el que las Entidades que ya estaban utilizando dicho local se pusiesen de acuerdo y consintieran en la

utilización del Centro por parte de una asociación más. Habiéndose cumplido con este requisito por parte del Presidente del Consejo, le había presentado el escrito de solicitud y aún estaba a la espera de una respuesta efectiva.

El Presidente de la Asociación "Centro" no entiende como se incumple el Reglamento de Participación Ciudadana ³⁷⁰ y porque se da tanta burocracia para cumplir con lo establecido en el mismo.

El Presidente del Consejo responde que no es problema burocrático sino de que hay muchas Asociaciones y es imposible que cada una tenga su local. Que Getafe es una de las poblaciones con más asociacionismo puesto que cerca del 17% del censo estaba asociado en algún tipo de Asociación lo que hacía imposible que fueran atendidas todas las peticiones. En algunos casos, (Perales del Rio), se han dado más de dos asociaciones de vecinos.

Interviene el Presidente de la Asociación de Vecinos de S. Isidro en el sentido de que su Asociación estuvo más de 20 años sin local, y que el que tienen en la actualidad se lo han construido ellos mismos. Que además en el barrio hay dos asociaciones que llevan mucho tiempo trabajando y que ya tienen derecho también a que se les dé el local; son éstas, la Peña del Madero y la Peña Taurina S. Isidro.

A continuación toma la palabra un representante de I.U. para decir que no se pueden meter en el mismo saco las Asociaciones de Vecinos con las Peñas Taurinas, o las Flamencas, etc. etc.

Según él- las Asociaciones de Vecinos, junto con los Sindicatos, y los Partidos Políticos- son las Asociaciones públicas por antonomasia. Lo contrario, según el representante de I.U., sería fomentar la España de la charanga y la

³⁷⁰ Es el único vecino que, al tiempo que muestra el Reglamento de Participación, indica que sólo sirve para incumplirse.

pandereta, que es lo que en realidad se está fomentando desde ese tipo de mezclas desnaturalizadas de unas asociaciones con otras, incidiendo con estos métodos aún más en la alienación de los ciudadanos.

Y dirigiéndose al representante de la Asociación de Vecinos de Centro le ruega que tome parte en la Mesa Presidencial, puesto que ya es hora de que se le dé como Presidente la importancia que tiene en el Consejo de Barrio. Este le responde que no necesita situarse en la Mesa puesto que donde está está bien y que cree que desde allí puede hablar exactamente igual que si estuviera en la Mesa.

El Presidente del Consejo (y Concejal de Cultura y Participación Ciudadana) entra en confrontación dialéctica con el representante de I.U.

Afirma que no se puede acusar al Ayuntamiento de Getafe de no apoyar a las Asociaciones de Vecinos puesto que este Ayuntamiento ha subvencionado en un año con más de 6 millones a las mismas.

Disiente también en relación a que el movimiento ciudadano se pueda hoy centrar exclusivamente de la forma que él lo ha hecho. La razón de este disentimiento es que la sociedad democrática es demasiado rica y puede tener muchos puntos de expresión que hay que cuidar y proteger, y que no se puede ya hoy encerrar todo en la antigua visión política que centraba todo el movimiento ciudadano en las Asociaciones de Vecinos.

Un técnico de la Mesa expresa la necesidad de que se dé por extinguida una Comisión de Seguridad Ciudadana que se había creado el día 6 de Febrero. El motivo es el siguiente. Durante dicho mes, y a partir de una gran alarma de inseguridad, se había creado dicha Comisión, a instancias e los comerciantes del barrio.

De los que habían asistido y hecho la propuesta se presentaron tan sólo

3 en la primera reunión convocada. En ella se había planteado un plan de trabajo: 1) Temas de formación: desarrollar un trabajo en relación a la drogodependencia. 2) Realizar un programa titulado "la familia, bien..." y 3) Efectuar una encuesta.

Habían llevado a cabo la encuesta, y habían obtenido tan sólo 60 respuestas, lo que les había llevado a la conclusión de no ser necesario ni útil el tabularlas.

A la segunda reunión de la Comisión tan sólo asistieron 2. Y en la tercera, ninguno. Motivo por el cual, pedía que se aprobase en el Consejo la disolución de la Comisión. En este punto se terminó la reunión del Consejo.

Reflexiones jurídicas sobre la praxis de los Consejos de Barrio.

Los dos ejemplos transcritos son suficientemente representativos y arquetípicos, y por tanto sus elementos se pueden generalizar como paradigmáticos del desarrollo no sólo del resto de los Consejos en Getafe, sino de todos los Consejos de Barrio de las poblaciones objeto de nuestro estudio.

Volvemos al punto en que dejamos el análisis de dichos Consejos. Nos preguntábamos si de las facultades que se otorgaban a los mismos, representados fundamentalmente por la reunión de sus Plenos, se seguía que los vecinos se pudiesen integrar realmente en su comunidad.

Es cierto que todo el problema de la integración vecinal no está relacionado con las mayores o menores facultades que se otorguen en un Reglamento de Participación Ciudadana.

Pero nuestra tesis es de índole jurídica, y por tanto, ha de valorar fundamentalmente aquellos centros consolidados de poder en que se estructura

una sociedad.

Desde la instancia territorial de la barriada es evidente que las facultades otorgadas son claramente insuficientes e incapaces de aglutinar, mucho más, de integrar, a los vecinos en proyectos de mejora y de vida en común.

Incapaces para atraer, incapaces para estructurar un debate vecinal rico, incapaces para adoptar medidas de resolución de los problemas, e incapaces para desarrollar gestiones de servicios en la barriada.

SON SIMPLEMENTE (a mi entender) UNA REPRODUCCIÓN SIMPLIFICADA DE LAS TENSIONES PARTIDISTAS QUE SE DESARROLLAN EN LOS PLENOS MUNICIPALES.

Frente a las facultades insuficientes que en un conjunto sintetizado de 18 puntos hemos descrito anteriormente, enumero las facultades que establece el Reglamento de la F.E.M.P, también de mayor contenido, a mi entender que las asumidas por los Reglamentos de la Zona Sur analizadas, referidas a las JUNTAS DE BARRIO (equivalentes a lo que en los Reglamentos analizados se denominan CONSEJOS DE BARRIO)

Son las siguientes:

"El Pleno de la Junta tendrá las atribuciones que le delegue el Pleno del Ayuntamiento y el Alcalde. Pueden ser, a título indicativo, las siguiente:

-Informar durante el proceso de elaboración los siguientes actos administrativos y disposiciones normativas:

- a) Plan General de actuación municipal.
- b) Planes de Urbanismo que afecten al Municipio en general.
- c) Planes de conjunto sobre saneamiento, transporte, circulación, vivienda, educación y otros servicios públicos.
- d) Presupuestos municipales.
- e) Acuerdos y disposiciones relativas al proceso de descentralización y

de Participación Ciudadan.

-Elevar a la Alcaldía o a los órganos municipales competentes las aspiraciones de los Barrios relativas a obras y servicios.

-Ejercer la inspección urbanística en el Barrio.

-Informar las denuncias de los administrados relativas a las obras municipales o a las infracciones de las Ordenanzas y Reglamentos.

-Emitir informe previo a la recepción provisional y definitiva de las obras municipales realizadas en el ámbito de actuación territorial e la Junta.

-Aplicar y gestionar las partidas de los presupuestos municipales que le sean atribuidas específicamente, justificando de forma oportuna su utilización.

-Aprobación de cuentas de gastos realizados por órganos de la Junta.

-Reconocimiento y otorgamiento de subvenciones a las Comisiones de Festejos y grupos culturales existentes en los barrios que integran el ámbito de la Junta.

-Emitir informe en los siguientes casos:

a)Aprobación de Planes parciales y especiales de Ordenación urbanística que afecten al barrio.

b)Aprobación de Planes y proyectos de equipamiento que afecten al Barrio.

c)Aprobación de estudios de detalle y proyectos de urbanización.

d)Aprobación de proyectos de obras municipales que se vayan a realizar en el Barrio.

e)Concesión de viviendas de Promoción Municipal.

-Emitir informes sobre las peticiones de los vecinos relativas a la prestación de

los servicios municipales en el Barrio y sobre el cumplimiento de las Ordenanzas por parte del vecindario

-Informar a los vecinos y entidades de la actividad municipal en general, y de la Junta en particular.

-Elaborar estudios sobre las necesidades del Barrio.

-Participar en la gestión de los Centros Cívicos, Casas de Cultura, Centros de la Tercera Edad, Instalaciones Deportivas, Bibliotecas y otros centros o instalaciones municipales en el Barrio."

Creo que de la lectura de dichas facultades se desprende el otorgamiento, sobre todo en algunas de ellas, de un mayor grado de autonomía y de participación (capacidades de información detalladas, facultades de inspección, de aplicación y gestión presupuestaria, de aprobación de cuentas, de participación en la gestión de bienes municipales de modo autónomo...)a las Juntas de Barrio.

De todos modos, con el modelo de Reglamento tampoco se agotan todas las posibilidades,Estas aparecen muy recortadas e insuficientes en la plasmación efectuada en todos los Reglamentos de las poblaciones de la Zona Sur analizados.

4.5) La Consulta Popular

A pesar de que la institución encuentra un fuerte arraigo doctrinal y constitucional, y de que ha sido recogida expresamente en el art.71 de la LRBRL, donde se establece:

"De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia

estatutariamente atribuída para ello, los Alcaldes, previo acuerdo, por mayoría absoluta del Pleno, y autorización del Gobierno de la Nación, podrá someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local"

Nos encontramos con que Móstoles dedica un sólo artículo de su Reglamento (el 12, y dentro del apartado "Derechos políticos") a remitir a la regulación que sobre el derecho a Referéndum efectúe la Comunidad de Madrid "para hacer efectivo el derecho a la petición de consulta popular" y Fuenlabrada y Alcorcón, lo regulan expresamente con más amplitud.

Ambos, sin embargo, se hacen literalmente eco de lo establecido en los arts. 25 a 27 por el Reglamento-tipo editado por la FEMP para municipios comprendidos entre los 20.000 a 200.000 habitantes.

Dichos artículos tan sólo contienen como originalidad la posibilidad de que la consulta popular se celebre "por iniciativa ciudadana o petición colectiva de un mínimo de firmas de vecinos no inferior al 10 por 100 del Censo electoral".

Creo sin embargo que la institución debería haberse prestado a una mayor atención por parte de los Ayuntamientos de la Zona.

Quizás sea el miedo que se tiene a la figura, más que los inconvenientes que realmente encuentra en su realización y que estudiábamos pormenorizadamente cuando la analizábamos tras contemplar el desarrollo de la legislación positiva que la enmarca.

De hecho, y sin haber estado regulada en los Reglamentos, se ha celebrado en no pocas ocasiones, normalmente muy vinculada a problemas de desarrollo territorial, urbanismo, obras concretas, ... y casi siempre por iniciativa vecinal que ha entrado en conflicto con lo proyectado (norma, proyecto, etc)

por los diferentes equipos de gobierno.

En algunas ocasiones fué determinante para la paralización de la obra o servicio.

En otras sin embargo, fue un factor más de frustración por la imposibilidad de confluencia de las autoridades municipales, con un sector concreto de la población, casi siempre muy localizado en un barrio o zona concreta.

La lejanía que se experimenta en relación a la gestión municipal ha impedido en muchas ocasiones la posibilidad de una comunicación informativa y de debate sosegado, con todos los factores técnicos y vecinales en juego, previos a la realización de la consulta.

En estas circunstancias creo que efectivamente se hubiese generado efectos positivos en mayor grado que los negativos que pueden acompañar su utilización.

5)Otras instituciones reguladas

5.1) El derecho de petición.

El art.29,1 C.E. lo reconoce como derecho fundamental al establecer que:

"Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la Ley"

Por su parte, el art.231 del R.O.F. establece

"1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones

municipales, se cursarán necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto, el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.

3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo, remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo."

El Reglamento de Alcorcón, en sus arts. 49 y 50 se limita a establecerlo de forma bastante breve, de conformidad con lo que dispongan las leyes sobre la materia, y además señalando la peculiaridad de que "toda petición cursada al Ayuntamiento deberá ser resuelta en el plazo máximo de tres meses"

Sin embargo, también transcribe, dentro del apartado relativo a la "información municipal", en su art.36, el contenido literal del art.231 del R.O.F.

El Reglamento de Móstoles (art.10) transcribe casi literalmente el art.231 del R.O.F. con la única variante de ampliar a un mes el período máximo en que el Secretario del órgano colegiado deberá remitir al peticionario "notificación del acuerdo adoptado al efecto", en tanto que el R.O.F. establece un plazo máximo de quince días para remitir al "proponente, copia de la parte correspondiente del acta de la sesión."

5.2)El libro de reclamaciones, sugerencias, iniciativas y quejas.

Dentro también del marco de las instituciones para la participación, el Ayuntamiento de Alcorcón encuadra un instrumento de utilidad y conocimiento muy generalizados.

La originalidad de la presentación estriba en considerarlo parte del PROCEDIMIENTO PARA PROPONER SUGERENCIAS, INICIATIVAS Y PETICIONES. Así se encabeza el título VII de su Reglamento, para establecer los dos siguientes artículos:

"Art.47. En el Ayuntamiento existirá un libro de sugerencias, iniciativas, peticiones y quejas en el que los ciudadanos podrán exponer y proponer lo que crean conveniente en orden a innovar o mejorar la prestación de los servicios municipales.

Art.48. El libro citado en el artículo anterior será un instrumento gestionado por la Unidad de Información que traspasará dichas sugerencias, iniciativas, peticiones y quejas al servicio municipal correspondiente"

5.3) La Audiencia Pública de Ciudad y la Audiencia Pública de Barriada.

El Reglamento de Alcorcón dedica 15 artículos (del 14 al 29) a lo que define como AUDIENCIA PUBLICA.

Por tal expresión entiende "una forma de participación, a través de la que los administrados proponen a la Administración municipal la adopción de determinados acuerdos o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas".(art.14)

Como se puede apreciar no añade absolutamente nada en relación a lo que es nuclear en todo proceso participatorio: información y aportación de propuestas.

Sin embargo, no está clara la relación que se establece entre la iniciativa de las propuestas y la decisión que se adopta en relación a las mismas. O quizás la inversión del proceso conduzca a la substanciación de procesos paralelos que nunca acaban de encontrarse: Un vecindario que propone y no sabe qué va a ser del contenido de su propuesta, y una Administración que actúa, sin contar previamente para nada con el parecer de los vecinos y sus posibles propuestas

en relación a dicha actuación.

La información se realiza "de forma verbal", nos dice el mismo artículo. Y añade "en unidad de acto". Lo que no parece entenderse, si se quiere dar efectividad a la participación. Nunca se puede preveer de antemano la dificultad y laboriosidad que implica un proceso de adopción de decisiones o de información, que quieran realmente ser efectivo. O al menos, nos parece excesiva la clausula si es que realmente quiere ser operativa.

El mismo artículo añade una característica de la Audiencia Pública totalmente incongruente o que puede conducir a la perplejidad: "La Audiencia Pública es una forma de participación...a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos"...(?)

El desarrollo del acto se presenta enormemente formalizado ya sea a nivel de Barrio o de Ciudad,

Iniciativa del acto: Tienen facultad para promoverlo, las Entidades, sin ánimo de lucro, con un mínimo de 500 socios (si se trata de Audiencia Pública de Ciudad) o de 200 (si se trata de Audiencia Pública de Barrio), los ciudadanos particulares (siempre que concurran un mínimo de 500 personas) o el propio Ayuntamiento.

Requisitos para la solicitud vecinal: Cuando sea promovido por los ciudadanos particulares deberán acompañar a la solicitud el correspondiente pliego de firmas, con el nombre, el D.N.I., fecha de nacimiento (?) y fecha de la firma. "El primer firmante asumirá la responsabilidad de la autenticidad de los datos". Si no llegasen a obtenerse las 500 firmas, a partir de las 100 podrá depositarse el pliego en el Registro General con objeto de que, durante tres meses, puedan incorporarse las firmas necesarias hasta completar el número de 500 requerido. De no lograrse en dicho plazo, es potestad del Ayuntamiento el archivar el expediente, devolviéndolo el pliego a los interesados, o celebrar la Audiencia solicitada, si la considera de interés general.

Las Entidades además deberán acompañar certificado del secretario visado por el Presidente, en el que se acredite el número de asociados. De no tener los requeridos, podrá completarse con firmas la solicitud.

Tanto a una como a otra solicitud, deberá acompañar "Memoria sobre el asunto o asuntos a debatir y la expresión clara de la información que se solicita". Si se trata de una Audiencia promovida por el Ayuntamiento, éste remitirá la información necesaria con al menos una semana de antelación a la celebración de la Audiencia.

Previo informe de la Comisión Informativa correspondiente, es facultad del Alcalde la celebración de la Audiencia, decisión que habrá de adoptar en el plazo máximo de un mes. Asimismo corresponde al Alcalde su convocatoria y el desarrollo de la misma (o Concejal en quien delegue) No debiendo mediar menos de quince días ni más de dos meses entre la convocatoria y la celebración.

Fin del procedimiento: El órgano competente para resolver, en el caso de que se trate de Audiencias de propuesta de acuerdos, puede finalizar de uno de los siguientes modos:

"a) Dar lugar a la petición e iniciar o terminar el expediente correspondiente u ordenar su inclusión en el próximo instrumento normativo, programador o planificador en la fase de aprobación que sea competencia de los órganos centrales.

b) Denegar expresamente la adopción del acuerdo de que se trate"

El tratamiento de las Audiencias Públicas encuentra aún mucho más pormenor reglamentario.

Mi impresión personal es la de que como instrumento jurídico al servicio de la participación ciudadana se aleja mucho de su objeto.

De la propia denominación se deduce que la Corporación ha querido remedar los procedimientos que se substancian en el orden jurídico procesal. En realidad *Al-quadi* (palabra árabe que está en el origen etimológico de nuestra actual "Alcalde") significaba "JUEZ".

Y esa fue una de las muchas funciones que asumieron durante largo tiempo en los municipios de la reconquista los Alcaldes de muchos de nuestros pueblos.

Sin embargo, ni el desarrollo social posterior, ni las posibilidades que el derecho ha desplegado hasta nuestros días permiten hoy confundir el plano político-administrativo, con el plano judicial y procesal. Esta distinción creemos que es de una importancia fundamental cuando se trata de establecer un procedimiento de participación en un Reglamento de Participación Ciudadana.

5.4) La iniciativa ciudadana.

Por "iniciativa ciudadana" entienden los Reglamentos de Alcorcón (arts. 29 al 32) Fuenlabrada(arts.20 al 23)y Getafe (arts.16 a 19) "aquella forma de participación por la que los ciudadanos solicitan al Ayuntamiento que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos, o trabajo personal".

Tal institución encuentra una base legal muy clara en el art. 18,1,b de la LRBRL que nos dice:

"1. Son derechos y deberes de los vecinos:

b)Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.

En todos los Reglamentos, una vez planteada la definición de esta forma de participación remiten su realización a la aprobación que de la misma puedan efectuar, bien el Pleno,(Fuenlabrada) bien la Comisión de Gobierno (Alcorcón) bien alternativamente, Pleno, Comisión de Gobierno, Organismo Autónomo o Alcalde, en función de la cuantía financiera de la iniciativa(Getafe).

Para poder llevar a cabo este convenio de colaboración (el término "convenio" es incluido en la definición de Getafe) es imprescindible, y así es recogida en todos los Reglamentos, la dotación presupuestaria correspondiente anual.

La iniciativa deberá responder claramente a un interés público general y se excluirán de la consideración de la misma aquellos proyectos que ya formen parte del Plan de Actuación municipal vigente.

Apéndice al cap.5º

1.La desconcentración territorial en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid. Antecedentes normativos

La L.R.B.R.L. engloba en su regulación todos las Entidades con autonomía local (Provincia, Municipio y Entidades locales menores). El art.3 de la misma señala:

"Son entidades locales territoriales el municipio, la provincia y la isla"

y en el número 2 del mismo artículo añade:

"Gozan asimismo de la condición de Entidades locales:

a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas y reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.

b) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas, de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

c) Las Areas Metropolitanas.

d) Las Mancomunidades de Municipios."

Todas estas Entidades tienen las potestades propias de las Administraciones Públicas de carácter territorial, bien en virtud de la propia L.R.B.R.L., bien de conformidad con lo establecido por las respectivas Comunidades Autónomas.

Esta descripción pasa por alto verdaderos núcleos de población que están alejados de su Municipio, aunque tengan los lazos administrativos pertinentes, o no desciende a subsistemas de relaciones que se dan en las grandes ciudades, bien a nivel de barrio o de Distrito.

El modelo ha sido criticado por la doctrina.No

diferenciados.³⁷¹

Y buena prueba de lo que afirma la doctrina citada la constituyen las poblaciones a las que se circunscribe nuestra tesis. Municipios con número superior a los 100.000 habitantes, coalescentes entre sí, productos de desarrollos metropolitanos industriales anárquicos y descontrolados, como ya teníamos ocasión de analizar en la introducción al marco geográfico-social de nuestra tesis.

Las exigencias de eficacia administrativa en la prestación de servicios llevaron en el marco estatal a la existencia junto a la Administración Central de las correspondientes Administraciones Periféricas. Administración Central, no porque tuviera su sede en la Capital de un Estado Centralista, sino que, incluso ya en el Estado de las Autonomías, la exigencia de las Administraciones Periféricas, bien supraprovinciales, como en el caso de la Comunidad Autónoma, bien infraprovinciales, como en el caso de las Administraciones Territoriales de Hacienda o el de las Administraciones y Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social, no eran sino la misma y única Administración Pública, correspondiente a un nivel específico de competencias.

Y junto al fenómeno de la desconcentración territorial, el de la desconcentración funcional. O yendo aún más lejos, el de la descentralización funcional, mediante la personificación de ciertas actividades o servicios.

Del mismo modo ambos fenómenos, esto es, desconcentración territorial y funcional y descentralización funcional, nos los encontramos en las Comunidades Autónomas. Bien como herencia en unos casos de los propios servicios provinciales transferidos, bien como exigencia de eficacia en la Administración de los servicios.

³⁷¹ LUIS MORELL OCAÑA, "*El regimen local...op.cit* págs.19 y ss.

Paradójicamente, así como en nuestra Administración Local fué práctica habitual la creación de multitud de órganos diferenciados, dando lugar a una desconcentración funcional, la desconcentración territorial apenas si nos la encontramos en el ámbito de la Administración local, salvo en contadísimas excepciones, entre las que destacan Madrid y Barcelona.

Hay quien pueda ver normal este fenómeno a la vista del alto grado de fragmentación en que se dibuja el mapa de nuestros municipios a través de todo lo ancho y largo de nuestra geografía.

"Así -nos dice Rodríguez Alvarez-, en España hay Municipios de más de 1.500 kms². junto a otros que ni siquiera llegan a la decena; la escala de población va desde Municipios con unos pocos habitantes hasta los más de tres millones de Madrid; desde una Comunidad Autónoma con 2.247 Municipios - Castilla y León- hasta otra con sólo 45 -Murcia-...En ese contexto tan variado, no faltan situaciones en las que resultaría más que justificado el uso de la técnica de desconcentración territorial..."³⁷²

Sin embargo no ha sido así. Y a la pregunta de porqué, la respuesta, desacertada, lo ha sido en términos de eficacia. Es decir: **por parte de los gestores se ha considerado mucho más conveniente para una más óptima gestión de los servicios públicos la centralización y la concentración de poder.**

El error es conceptualizar "concentración administrativa" como equivalente a planificación. Piénsese en servicios en que la proximidad en la gestión misma es requisito imprescindible para una correcta realización: servicios sociales, actividades culturales...etc.etc. Se trataría de eliminar las distancias entre gestores públicos y ciudadanos.

³⁷²J.M. RODRIGUEZ ALVAREZ, : "Las juntas de distrito...op.cit. 'pág.527

Pero donde adquiere un significado peculiar o una finalidad de otro modo inalcanzable es cuando se aborda desde lo que constituye el objeto de nuestra tesis. "A diferencia de las otras Administraciones, que son percibidas por los ciudadanos como entidades impersonales y lejanas que inciden en su vida, la Administración local es sentida como un fenómeno cercano, inmediato, de la que se forma parte, y con la que se identifica, que refleja mucho más que cualquier otra el pulso vital de la comunidad. Algo que resulta notorio, sobre todo si se tiene en cuenta que el Ayuntamiento es la manifestación institucional del conjunto de relaciones sociales de una comunidad determinada -o de un conjunto de ellas-en las que se desarrollan las relaciones sociales primarias o de contacto, constitutivas de la red protectora del individuo frente a la complejidad creciente del mundo actual"³⁷³

El determinante próximo de la necesidad de desconcentración territorial en la Zona Sur no va a ser tanto la distancia o extensión del municipio, cuanto su *densificación*, característica que tendremos ocasión de apreciar al valorar el único documento de desconcentración territorial aprobado en la Zona.

Pero antes, conviene precisar la fundamentación legal que encuentra toda Corporación que considere conveniente establecer una gestión que, al tiempo que eficaz, pretenda canalizar con mayores posibilidades los valores y las iniciativas de participación en sus ciudadanos.

La Constitución de 1978 no contiene previsiones directas sobre la materia. Sin embargo sí contiene una serie de principios y declaraciones que tienen una fundamental incidencia en la organización municipal desconcentrada territorialmente.

El artículo 140 confía el gobierno y administración de los municipios a

³⁷³ J.M.RODRIGUEZ ALVAREZ, : "Las juntas de distrito...op.cit.
pág.528

sus respectivos Ayuntamientos, integrados por el Alcalde y los Concejales. Tal declaración implica, evidentemente, una limitación a que se asuman funciones resolutorias por parte de órganos que no pertenezcan a los mencionados expresamente por la Constitución.

Por su parte, el artículo 103,1 C.E. establece entre los principios de actuación de la Administración Pública los de desconcentración y eficacia. El art.6 se abre al pluralismo mediante la institucionalización de los partidos políticos que "concurren en la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política", el 7 en el que se establece el asociacionismo sindical y empresarial para la "defensa y promoción de los intereses económicos y sociales" y el 52 que reconoce la existencia y el funcionamiento democrático de las organizaciones profesionales. Aparte de los artículos anteriores, que podemos considerar como los soportes de instituciones fundamentales básicas para el sistema de participación representativa, es a partir del art.9,2 en el que se señala que corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política económica, cultural y social, a partir del cual la Constitución desarrolla toda una serie de artículos en los que, en primer lugar, plasma esta voluntad jurídica con carácter de derecho fundamental básico (23,1) de cualquier ciudadano bien directamente o a través de representantes y consciente de que los instrumentos antes mencionados no agotan todas las posibilidades de la participación en un Estado "de Derecho, Democrático y Social" (Art.1,1) desgrana toda una serie de puntos o artículos que son otros tantos momentos de exigencia constitucional de participación. Así nos encontramos con los arts. 27,5 (de intervención de los profesores, los padres, y en su caso, los alumnos en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos) 48 (de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural), 51 (de los consumidores y usuarios para ser oídos en las cuestiones que puedan afectarles), 129 (de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general y de los trabajadores en la empresa) y 131,2

(en la planificación de la actividad económica).

"Principios constitucionales que tienen la eficacia suficiente como para permitir una interpretación que permita la participación de entidades ciudadanas y otros grupos socio-políticos en el proceso de formación de la voluntad administrativa, cuya expresión es, como se ha señalado, monopolio de los órganos representativos. De manera que el segundo pilar justificativo de la desconcentración local de naturaleza territorial encuentra, también, un amplio soporte constitucional"³⁷⁴

Ha sido la L.R.B.R.L. la que ha abierto las puertas, en nuestro país, a la desconcentración municipal, tanto por razones de eficacia como atendiendo a las exigencias de participación ciudadana.

Nos dice el art.24 de la misma:

"Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los Municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada Ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio"

La doctrina ha resaltado la mejora que ha supuesto en la redacción definitiva del artículo 24 las dos siguientes aportaciones: la primera, el haber querido reforzar que la finalidad que debe presidir la creación de estos órganos no es otra sino el facilitar la participación, y la segunda, consistente en suprimir un segundo párrafo del texto del proyecto que obligaba a que la composición de tales órganos reflejara la participación política existente en el Pleno, requisito que entraría en contradicción con la idea de que la participación surgió,

³⁷⁴ J.M.RODRIGUEZ ALVAREZ,:"*Las juntas de distrito...op.cit.*
pág.534

precisamente, para corregir las desviaciones debidas a la actuación exclusiva de los mecanismos clásicos de representación política,³⁷⁵

Es indudable que un serio problema vendría representado por el respeto que se exige en el último inciso del art.24 a "la unidad de gobierno y gestión del municipio". Parecería como si las facultades resolutivas únicamente pudiesen recaer en aquellos órganos integrados por Concejales,o, al menos, en los que participen los mismos. Este problema encontraría diferentes vías de solución, tales como la de asignar al Concejal-Presidente del órgano desconcentrado las facultades de gestión y ejecución de las decisiones de dicho órgano, o la de establecer cauces de revisión y control de los órganos de gestión desconcentrada por parte del Ayuntamiento, y el respeto por tales órganos en el ejercicio de sus funciones de las directrices y programas que establezca el Pleno de la Corporación³⁷⁶

Y por lo que se refiere a las posibilidades de desconcentración del presupuesto municipal, nos encontramos con el art.166 de la Ley 39/1988 de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales que dice así:

"1.Dentro del importe de los créditos autorizados en los presupuestos corresponderá la autorización y disposición de los gastos al Presidente o al Pleno de la Entidad de acuerdo con la atribución de competencias que establezca la normativa vigente.

2.Corresponderá al Presidente de la Corporación el reconocimiento y liquidación de las obligaciones derivadas de compromisos de gasto legalmente adquiridos.

3º.Las facultades a que se refieren los apartados anteriores podrán desconcentrarse o delegarse en los términos previstos por el artículo 23 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, que deberán recogerse para cada ejercicio, en las Bases de Ejecución del Presupuesto.

4. En los Organismos Autónomos las facultades indicadas se

³⁷⁵ "Nuevo Régimen local",EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JUZGADOS,Madrid, 1988,3ª ed., pág.304

³⁷⁶ TOMÁS QUINTANA LÓPEZ:"La desconcentración en la organización de los municipios" en Documentación Administrativa,INAP nº228 (octubre-diciembr 1991)págs.151-153

ejercerán en los términos expuestos anteriormente, correspondiendo a los órganos de los mismos a los que sus Estatutos atribuyan dichas competencias."

Por otra parte, la posibilidad de que en los Ayuntamientos el Alcalde delegase estas facultades venía previsto por el art.21,3 de la L.R.B.R.L.al considerar delegables las establecidas en la letra f) de su apartado 1, esto es, las de:

"Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia: ordenar pagos y rendir cuentas".

Y como destinatarios de las delegaciones, aparece la Comisión de Gobierno (art.23,2b) y los Tenientes de Alcalde e incluso, para cometidos específicos, los Concejales (art.23,4). En cambio, no son delegables las atribuciones del Pleno en materia de disposición de gastos (art.23.2b, en relación con el 22.2.e)

Las diferentes delegaciones deben instrumentarse -a juicio de Rubio de Urquía y Arnal Suría-mediante el Reglamento Orgánico o con resolución expresa del Presidente que delega, no bastando la simple previsión en las Bases de Ejecución del Presupuesto, aunque también esta resulte indispensable³⁷⁷

Por su parte, el R.D.500/1990 de 20 de abril, en su art.54 y ss. remite a la Bases de Ejecución del Presupuesto la determinación de las desconcentraciones de las autorizaciones de gasto, disposiciones o compromisos de gasto, y reconocimiento y liquidación de obligaciones. Y en el mismo Decreto, se traslada al Pleno de la Corporación, a través de la aprobación de las mencionadas Bases, la decisión de desconcentrar la realización de ciertas modificaciones presupuestarias, concretamente, las ampliaciones de transferencias de créditos, la generación de créditos por ingresos y la incorporación de los remanentes de créditos.

³⁷⁷ "LEY REGULADORA..."El Consultor, o.c. pág.589

Podemos concluir, antes de hacer un análisis de la concreción normativa que la desconcentración ha encontrado en los Municipios de la Zona Sur de Madrid, que las notas específicas con que ésta es configurada por la Ley son las siguientes:

- Son auténticos órganos, con organización y atribuciones propias.

- De carácter territorial, con una porción de terreno municipal determinada (por lo tanto no se trata de una desconcentración funcional).

- No son órganos simplemente consultivos o facultados para elevar a las instancias superiores -Alcalde y Pleno- las aspiraciones de los ciudadanos de un territorio, sino que tienen facultades delegadas para producir actos administrativos, esencialmente de ejecución, tales como la prestación de determinados servicios o la ejecución de obras de interés del distrito.

- Sus atribuciones han de limitarse a la gestión, sin que puedan asumir otras de mayor nivel, como se deriva del art. 69,2 de la LRBRL, y del 24, *in fine* de la misma ley.

- Se trata de un supuesto de desconcentración, no de descentralización, por lo que no puede manifestarse en la aparición de nuevas personas jurídico-públicas.

-De su naturaleza y finalidad participativa se deduce la necesidad de que en ella se integren órganos colegiados, que hagan posible la intervención directa de las distintas personas o entidades de barrio o distrito en la formación de la voluntad del órgano, sin perjuicio de su coexistencia con otro u otros órganos unipersonales.

- Su creación es potestativa para el Ayuntamiento. Del mismo modo, éste tiene facultades para su supresión..

- De conformidad con el art.22,2b de la LRBRL su creación es competencia del Pleno, sin que tal competencia pueda ser delegable en la Comisión de Gobierno (art.23.2b). Siendo las competencias delegables sin embargo las señaladas por el art.21 como las propias del Alcalde, a él corresponde por tanto el delegar dicha competencias y el revocarlas.

- En lo que se refiere a su composición queda totalmente al criterio del Ayuntamiento Pleno.

2.La desconcentración territorial en Leganés.

Antes de pasar a analizar el único instrumento normativo que adecúa las anteriores previsiones legales al territorio objeto de nuestra tesis, he de precisar que, existiendo preeminencia de la Legislación de las Comunidades Autónomas sobre las disposiciones que pudieran adoptar los Reglamentos Orgánicos en materia de creación de órganos complementarios de desconcentración territorial, tal hecho no afecta a nuestra zona de estudio hasta el día de hoy.

Hasta la fecha, tan sólo tres Comunidades Autónomas han entrado en la regulación mencionada, a saber **Canarias, Cataluña y Murcia.**

Canarias por medio de su Ley 14/1990 de 26 de Julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias.

Cataluña, por medio de su Ley 8/1987, de 15 de Abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

Murcia, por medio de su Ley 6/1988 de 25 de Agosto de Régimen Local de la Región de Murcia.

Así pues, el texto normativo que vamos a continuación a estudiar es fruto de la voluntad de una Corporación Municipal concreta, la de Leganés, que, creemos, es la única que ha llegado a plasmar en un texto, dentro de la Zona Sur, una organización desconcentrada de su actividad.

El Reglamento de Juntas Municipales de Distrito de Leganés se aprueba en sesión plenaria el 22 de Febrero de 1993 y aparece publicado en el Suplemento al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, nº 100 págs.XXIX-XXXIII, de 29 de Abril del mismo año.

En su EXPOSICION DE MOTIVOS la Corporación fundamenta su voluntad normativa en el art.103 de la C.E., infiriendo del mismo que el ejercicio del poder ha de efectuarse "lo más cercano posible al

El precepto anterior se ve proyectado -según la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS- en los diferentes artículos (4.1; 21 y 24) de la L.R.B.R.L.(Ley 7/1985)

A continuación se detiene la EXPOSICION DE MOTIVOS en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (arts.128 y 132). Ello constituye, a mi modo de ver, no una mera alusión a una Reglamentación de carácter estatal, sino una errónea fundamentación en lo que se considera una fuente de legitimación para la Corporación, siendo así que, como hemos visto, tiene un mero carácter subsidiario, en defecto de Reglamento propio.

En la EXPOSICION DE MOTIVOS se establece lo que se considera división geográfica racional para la desconcentración. Es la división que preexiste en la Reglamentación electoral.

Leganés divide su ámbito territorial en 6 distritos, a saber:

<i>Distrito</i>	<i>Número</i>	<i>Habitantes</i>	-----
-----Centro Sur.....	01	35.634	
Centro Norte.....	02	28.008	
San Nicasio.....	03	18.585	
Zarzaquemada.....	04	63.036	
El Carrascal.....	05	14.621	
La Fortuna.....	06	12.832	

No está incluido en esta división el Barrio de Viñagrande. En el art.2 del Reglamento se dice:

"Los límites de los distritos quedan fijados por el consiguiente informe del secretario de la Corporación y se ajustará a los límites de los distritos electorales de Leganés, excepto para el Barrio de Viñagrande, que seguirá dependiendo del conjunto del municipio".

Viñagrande es un barrio de aproximadamente 2.000 habitantes, en el límite de Leganés (a unos 5 Kms. de distancia del núcleo del mismo) y contiguo a un barrio de Alcorcón. Ya hemos indicado que se ha iniciado su proceso de desagregación respecto del municipio de Leganés, para integrarse en el de Alcorcón. La tramitación administrativa ha encontrado los inconvenientes de la falta de entendimiento de ambas Corporaciones Municipales, por razón de las mutuas compensaciones. Lo que, a más de la situación de continua precariedad en relación a la recepción de los servicios municipales en condiciones de mayor eficacia, impide el ejercicio de derechos como el de participación para los vecinos de dicho barrio, en condiciones de igualdad con respecto al resto de los vecinos de Leganés.

Es una proyección más de la irracionalidad en que se siguen gestionando políticas municipales de esta zona en la que, respetando las peculiaridades de cada núcleo urbano en lo que tienen de intransferibles y específicas, se plantea cada vez con mayor urgencia la existencia de un centro coordinador y planificador, dotado de competencias propias y más próximo a la misma de lo que la experiencia y la propia realidad territorial vienen mostrando que lo viene siendo la propia Comunidad de Madrid. Tal centro irradiaría sus competencias sobre problemas urbanísticos como el que nos ocupa, aparte de otros muchos, tales como la generación de economías de escala, una presencia mucho más fuerte ante los organismos europeos, políticas de formación ocupacional, de ordenación del tráfico, de aprovechamiento de bienes, etc.etc.

Este organismo coordinador no ha sido impulsado, pese a declaraciones altisonantes al respecto, por ninguno de los gobiernos de la Comunidad de Madrid que hasta ahora han regido los destinos de esta parcela de territorio, y que han sido los únicos que podrían haberlo impulsado y fortalecido desde las facultades que la L.R.B.R.L. le confiere en su art. 42.³⁷⁸

³⁷⁸ Dice así:

"1.Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio

Naturalmente, la propia Ley se encarga de delimitar un proceso que no significá un movimiento opuesto al del principio de desconcentración, sino, a mi entender, una técnica instrumental al servicio de unas posibilidades territoriales más amplias. Estas, de ninguna forma van a estar vaciadas de contenido democrático, tanto en su génesis como en su desarrollo (como puede apreciarse por una simple lectura del artículo) sino que podrían ser generadoras de nuevos impulsos de retroalimentación desde la propia base de las Juntas de Distrito hasta los niveles comarcales superiores.

Y continuando con el tema de la división distrital aprobada por el Ayuntamiento de Leganés,³⁷⁹ esta merece algún comentario desde un punto de

Comarcas u otras Entidades que agrupen a varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la Comarca deba agruparse a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezca tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25"

³⁷⁹ Según el ANUARIO publicado por el Ayuntamiento con los datos censales de 1.995 : "La superficie total del Municipio es de 43,35 Km2. de los cuales están contruidos 6,37. La distribución de la población en el territorio contruido es diferente de unos distritos a otros. El Distrito IV

vista de la desconcentración territorial, con la doble finalidad que hemos visto que persigue la ley: esto es una mejor y más eficaz prestación de los servicios y unas mayores posibilidades para el ejercicio del derecho de participación por parte de los vecinos.

No creemos suficientemente ponderado, tanto desde una optica como desde la otra, el trasladar el número electoral de distritos al número de posibles Juntas de Distrito.

Si en algunos distritos electorales, dada su identidad y número de habitantes parece acertado el constituir una sólo Junta, en otros por el contrario, y precisamente por el alto número de habitantes y la densidad que representa ésta respecto al total de la población, nos ha parecido desacertado el constituir una sólo Junta.

Al respecto señala acertadamente Rodríguez Alvarez:

"Debe tenerse en cuenta que en estas grandes ciudades, pero de población notablemente inferior al millón de habitantes, resultan más operativos en general, un número proporcionalmente mayor de Distritos, que resultan sostenibles en cuanto facilitan la participación ciudadana y, sin embargo, dadas las dimensiones de la ciudad, al no ser imprescindible una profundización desconcentradora tan urgente y voluminosa como en las de mayor tamaño, no requieren unos aparatos administrativos tan amplios como en estas últimas.

No obstante, también en estas ciudades grandes, pero no tanto, un número excesivo puede hipotecar la eficacia de la operación desconcentradora,

(Zarzaquemada) destaca respecto a la densidad de los otros distritos, 53.269 habitantes por Km².; seguido del Distrito I (Centro) con 29.300 habitantes por Km²., después, del Distrito II (Centro) con 23.872 habitantes por Km²., el que menos densidad tiene es el Distrito V (El Carrascal) con 16.706 habitantes por Km²" "ANUARIO...pág.17

debido a la dificultad de encontrar u obtener los recursos adecuados y de coordinar suficientemente las diferentes Juntas" ³⁸⁰

La EXPOSICION DE MOTIVOS expresa otra consideración en cierto modo inútil contradictoria.

La afirmación mencionada es inútil, si de lo que se trata es de reiterar las facultades que tiene el Ayuntamiento Pleno para iniciar y ejercer el proceso desconcentrador, como considere oportuno. Ello viene ya claramente definido en los artículos de la L.R.B.R.L. estudiados.

La afirmación mencionada, además, vacía de contenido el propio contenido de la normativa puesto que deja indefinidos el momento de su entrada en vigor y no vincula de ninguna manera al propio Pleno que, ya en el momento mismo de aprobarla, establece la posibilidad de otros modelos posibles de desconcentración.

Por último, la afirmación anterior contiene una violación del principio de objetividad del art. 103 de la C.E. generando un tratamiento discriminatorio, contrario al principio de igualdad (art.14 C.E.) en la implantación de las Juntas de Distrito, y dejando a la discrecionalidad o arbitrariedad políticas la fijación de criterios generales nada menos que para el ejercicio de uno de los derechos fundamentales, como es el de la participación en todo el ámbito del Ayuntamiento.

Pues bien, el texto articulado define los distritos, en su art.1, en contradicción con lo anteriormente expuesto en la EXPOSICION DE MOTIVOS. "Los distritos son órganos de carácter representativo en que se divide territorialmente el municipio con el objeto de descentralizar y desconcentrar su gobierno y administración, promover la participación ciudadana y la aplicación de una política municipal igualitaria (?) orientada a la corrección de desequilibrios y la representación de las diferentes zonas y barrios del municipio". En el art.2 reitera la división del territorio, como ya hemos señalado, haciendo la salvedad de que el barrio de Viñagrande "seguirá dependiendo del conjunto del municipio", fórmula desafortunada para indicarnos que en dicho barrio no se creará el proceso de desconcentración, con las consecuencias negativas ya analizadas.



Competencias del Distrito:

El art.4 establece:

"Con carácter general los distritos ejercerán funciones que el Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento les deleguen en el marco de las competencias establecidas en la vigente legislación de régimen local, las cuales podrán tener carácter decisorio, de gestión, consultivo y de control. Unicamente tendrán carácter decisorio en aquellas competencias que sean delegadas por la Alcaldía-Presidencia en el Concejal-Presidente de la Junta de Distrito, ya que las competencias de Pleno decisorias, en ningún caso serán delegables en las Juntas de Distrito. Tampoco son delegables las competencias de la Comisión de Gobierno. Las competencias de la Alcaldía-Presidencia sólo pueden recaer en aquellas personas que tengan la condición de concejales"

Ya hemos visto que el art.24 de la L.R.B.R.L. relaciona el establecimiento de una organización desconcentrada territorialmente con la participación ciudadana. Por su parte, el art.69 de la misma Ley prevee que dicha participación ha de producirse "sin menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley", límite fundamental juntamente con el de la necesidad de respetar la unidad de gobierno y gestión municipal a que se refiere el art.24 *in fine*.

"El problema surge en la determinación de las técnicas concretas para conjugar la participación ciudadana con estos principios."³⁸²

No es un problema, evidentemente, que se resuelva como lo hace el art.4 del Reglamento de Juntas de Distrito de Leganés, que no es sino una mera reiteración, sin consideración desconcentradora de ningún tipo, salvo la que se

³⁸² J.M.RODRÍGUEZ ALVAREZ:"Las Juntas de Distrito..." *op.cit.*
pág.536

refiere a las efectuadas en personas legitimadas por su consideración de miembros electos de la Corporación, ni proyección hacia un hipotético ejercicio del derecho de participación ciudadana.

Enrocamiento, una vez más lo observamos, en las virtualidades de la democracia representativa, cuando de lo que se trataba era de profundizar en la democracia participativa, sin desdoro de ningún tipo-lo repetimos hasta la saciedad- de la primera. Si las decisiones únicamente pueden ser adoptadas por los miembros electos de la Corporación, ¿es que se quiere hacer perder el tiempo como convidados de piedra o meros ejecutores o asesores sin ningún tipo de responsabilidad al resto de la ciudadanía?.

"Si el respeto a las facultades decisorias que corresponden a los órganos representativos del Municipio afecta de lleno al ámbito funcional o competencial de las Juntas de Distrito y de cada uno de sus órganos -parece que las facultades resolutivas sólo pueden recaer en aquellos órganos integrados por Concejales, o al menos, en los que participen los mismos (el subrayado es mio)-la garantía de la unidad de gobierno y gestión municipal puede instrumentarse por la conjugación de diversas vías, tales como la de asignar las facultades de gestión y ejecución del órgano desconcentrado al Concejal-Presidente, establecimiento de cauces de revisión y control de los actos de los órganos de gestión desconcentrada por parte del Ayuntamiento, y el respeto por tales órganos en el ejercicio de sus funciones de las directrices y programas que establezca el Pleno de la Corporación"³⁸³

Nos parece de la mayor importancia el aspecto subrayado. Creemos de la mayor utilidad y transcendencia el resaltar que únicamente podrán conjugarse los principios de la democracia representativa con los de la participativa si la

³⁸³J.M.RODRÍGUEZ ALVAREZ"Las Juntas de Distrito..." *op.cit.* pág.536.

T.QUINTANA LÓPEZ "La desconcentración en la organización de los Municipios", *op.cit.* págs.151-154

primera asume voluntariamente un proceso en el que la decisión final, no es sólo, aunque también, producto de un acto individual, sino que integra en plenitud la voluntad, más difícil y a veces dificultosa de generar, de un órgano pluripersonal y participado.

A ello autoriza plenamente, además, y con carácter de novedad en nuestro Derecho, el art. 88 de la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, sobre la terminación convencional, al que hemos dedicado amplio estudio en otra parte de la tesis, de la mano del Dr. Parejo Alfonso,³⁸⁴ y que conviene recordar aquí :

"1. Las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos, con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico, ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin-

2. Los citados instrumentos deberán establecer como contenido mínimo la identificación de las partes intervinientes, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

3. Requerirán en todo caso la aprobación expresa del Consejo de Ministros, los acuerdos que versen sobre materias de la competencia directa de dicho órgano.

4. Los acuerdos que se suscriban no supondrán alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos ni de las responsabilidades que correspondan a las autoridades y funcionarios relativas al funcionamiento de los servicios públicos"

Del significado y transcendencia del artículo transcrito hemos ya más que suficientemente tratado en otro apartado de la tesis, constituyendo el mismo

una de las fuentes más próximas de la legalidad ordinaria para, en base a una rigurosa fundamentación constitucional, posibilitar la participación de los particulares (personas físicas o jurídicas, de derecho público o privado) en la formación de la voluntad del acto administrativo resolutivo o decisorio, bien de trámite, vinculante o no, bien final.

Tan sólo añadir que:

"El *quid novum* de esta forma alternativa de actividad administrativa (según el prof. Parejo, que lo denomina "*acuerdo administrativo consensual*" para diferenciarlo de otras figuras netamente contractuales) radica justamente en que la voluntad de los ciudadanos contribuye directamente como tal a establecer los términos y condiciones de las relaciones jurídico administrativas concretas"

Y más adelante:

"...el hecho de que comporte indudablemente riesgos, no sólo (y no tanto) para la legalidad, como también (y sobre todo) la objetividad de dicha actividad, no basta en modo alguno para negar la legitimidad de su previsión. En efecto:

a) El Estado constituido, no sólo es de Derecho, sino también democrático (art. 1.1 C.E.) estando obligado - a través de todos los poderes públicos constituidos - a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social...

b) El ejercicio acordado de potestades administrativas en las relaciones jurídico-administrativas y no sólo de las desarrolladas *ad extra*, sino incluso de las desplegadas *ad intra*, está previsto -con diferente alcance en nuestro Derecho positivo en apreciable número de supuestos, como ya nos consta"³⁸⁵

³⁸⁵ L. PAREJO ALFONSO, "*Eficacia y administración...*" *op.cit.* pág. 174

Nos parece que uno de los momentos claros en que una Administración Local puede hacer uso de la habilitación que le otorga el artículo transcrito es este del establecimiento de las facultades, sean de la clase que sean, y con los límites previstos en el mismo artículo, facultades que en cualquier caso se delegan en los órganos desconcentrados en los que participan, junto a los Concejales y miembros de la Corporación electos, otros ciudadanos, legitimados no por un procedimiento electoral específico, sino por el interés, especialización, representatividad territorial, defensa de intereses colectivos, etc. que se establezcan.

Las competencias que se delegan en las Juntas de Distrito, según el Reglamento de Juntas de Distrito de Leganés son las siguientes: Seguridad en lugares públicos. Ordenación del Tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Protección civil, prevención y extinción de incendios. Ordenación, ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de la vivienda, parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. Patrimonio histórico-artístico. Protección del medio ambiente. Abastecimiento, mataderos, ferias, mercados y defensa de los usuarios y consumidores. Protección de la salubridad pública. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Prestación de los servicios sociales y de promoción de la reinserción social. Suministro de agua y alumbrado: Limpieza viaria. RR.SU y tratamiento de residuos. Alcantarillado. Transporte público de viajeros. Actividades e instalaciones culturales y deportivas. Ocupación del tiempo libre. Participación en la programación de la enseñanza y cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos, interviniendo en los órganos de gestión y participando en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. En todas las demás materias que de acuerdo con el artículo 2 de la LRBRL se atribuyan al municipio por leyes sectoriales. (art. 6.1)

Toda esta amplia gama de posibilidades de participación de cada una de

las Juntas de Distrito en cuanto tales, encuentran sin embargo las limitaciones incoherentes y contradictorias que se describen de forma bastante ambigua en el n°2 del mismo art. 6 que nos dice literalmente:

"Las materias antes mencionadas son para el general estudio y conocimiento del distrito, sin perjuicio de que no se deben producir enfrentamientos entre uno y otro distrito, o entre uno de los distritos y los intereses generales del municipio en el momento de la toma de decisiones. Cuando exista un plan global del municipio referido a una materia cualquiera se debe velar por los intereses generales del municipio, haciendo valer por supuesto los intereses individuales"

Encontramos en efecto lo anterior marcado por una enorme ambigüedad jurídica, impropia de un texto legal. Nos parece en primer lugar que se da un auténtico, aunque sutil, recorte de facultades. El distrito posee las anteriormente mencionadas, pero sólo "para general estudio y conocimiento". Lo que quiere decir que en dichas materias el Distrito va a gozar de la facultad de estar informado, aunque "ilustradamente", pero sólo esto, informado; y además, tal ilustración le acompaña en virtud de una obligación sobrevenida, no de una facultad, la del "general estudio".

No satisfecha aún la prevención corporativa ante unas facultades que por el sólo "general estudio y conocimiento" de las materias objeto de la facultad pudieran devenir conflictivas, se previene de nuevo ante un imaginario posible: el conflicto entre Distritos o con los intereses generales. Conflictos que, según la norma, además, no se regulan en este apartado, sino que parece que se prohíben (?) Y se añade que este problema podrá surgir cuando se adoptaran las decisiones, lo que nos retrotrae al auténtico sentido jurídico del ejercicio de las mismas, negadas al inicio del apartado. Para terminar el apartado con la afirmación asimismo contradictoria de que "se debe velar por los intereses generales del municipio, haciendo valer por supuesto los intereses particulares del distrito".

Todo este hilo contradictorio de afirmaciones no encuentran a mi entender otra justificación que el peso inercial de una desconfianza ancestral en la participación de los ciudadanos por una parte y, por la otra, una clara conciencia de la obligación que tienen los poderes públicos de promover el ejercicio del derecho de participación. Es por tanto el ser y el no ser en que se desviven unas Corporaciones cargadas de problemas, resueltas a la solución de los mismos, y desconfiadas de que el método democrático de enfrentarse conduzca a un resultado mínimamente satisfactorio. Es la preferencia clásica de la autoridad frente a la participación. Del "orden" claro, rápido, administrativo y tajante (reminiscencia de las distintas etapas por las que pasó la consolidación de nuestros Estados) a fórmulas blandas de realización del poder, propias del Estado constitucional de nuestros días.

Otra lista de facultades que corresponden a los Distritos, y que se describen en el art.7 son las siguientes: Fomentar las relaciones del Ayuntamiento con las entidades cívicas, culturales, vecinales, etc, radicadas en el distrito... Informar periódicamente a los otros órganos del Gobierno Municipal sobre la eficacia de los servicios municipales prestados en el ámbito del distrito y elaborar estudios sobre sus necesidades. Asegurar la relación constante con las diferentes áreas municipales del Ayuntamiento. Hacer llegar a los otros órganos municipales decisorios las circunstancias colectivas o personales de los administrados que puedan tener incidencia en la resolución que se dicte. Informar a los administrados de la actividad municipal a través de los correspondientes medios de comunicación. Velar por la protección ciudadana en el distrito y adoptar, en caso de emergencia, las medidas de carácter urgente necesarias para la seguridad de las personas y los bienes, dando cuenta inmediatamente a la Alcaldía. Aprobar el reglamento interno de organización y funcionamiento del distrito, el cual habrá de adaptarse a las normas municipales. Fomentar la creación y consolidación de los servicios dirigidos a la juventud y a la promoción de empleo. Art. 7, 1)

Los distritos (además) podrán establecer o mantener relaciones con

otras instituciones del Estado en el marco de las competencias que tengan asignadas específicamente y tendrán que informar preceptivamente a la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento. Sólo podrán hacer acuerdos con otras instituciones si el alcalde hace la delegación correspondiente. (Lo que implica naturalmente la negación de la facultad salvo delegación expresa). (art.7,2)

ORGANOS DEL DISTRITO

Son órganos del gobierno del distrito-según el art.8:

- a)El concejal-presidente.
- b)El Pleno de la Junta de Distrito.
- c)La Comisión de Gobierno.

El concejal-presidente: es nombrado y separado por el Alcalde, a propuesta del Pleno de la Junta de Distrito, si así fuera requerido por el Alcalde. El nombramiento habrá de recaer en una persona que sea concejal en activo del Ayuntamiento. Por razones motivadas de interés general el alcalde podrá cesar al presidente del distrito, de lo cual informará al Pleno del Ayuntamiento.(art.9)

Competencias del concejal-presidente: Además de las atribuidas al mismo en los acuerdos de designación de competencias al Distrito, tendrá las siguientes: Dirigir el gobierno y la administración del Distrito;Representar al Ayuntamiento en la demarcación territorial del distrito, sin perjuicio de la representación general del alcalde;Convocar y presidir las sesiones del Pleno y Comisiones de Gobierno y dirimir los empates con voto de calidad; Dirigir,inspeccionar e impulsar las obras y los servicios que realice al Pleno sin perjuicio de que haya de informar al Pleno de la Junta en la primera reunión de ésta que haya;Disponer gastos dentro de los límites de su competencia, ordenar pagos y rendir cuentas;Ejercer la dirección de todo el personal del distrito, sin perjuicio de la competencia general de la Alcaldía;Convocar y presidir las sesiones del Pleno de la Junta y de la Comisión de Gobierno; Ejecutar los acuerdos de los órganos colegiados del distrito; Autorizar pagos.(art.10)

Vulneración del ordenamiento jurídico: El art.11 establece lo siguiente:

"1.Solamente en el supuesto de que un acuerdo tomado por el Pleno de la Junta o por la Comisión de Gobierno vulnere el ordenamiento jurídico, el presidente de la Junta podrá suspender su ejecución en las veinticuatro horas siguientes, dando cuenta al Alcalde de los motivos.

2.El Alcalde, oída la Comisión de Descentralización en un plazo de setenta y dos horas a partir de la recepción del acuerdo de suspensión, deberá ratificarlo expresamente.La no ratificación del presente acuerdo en el mencionado plazo significará el alzamiento de la suspensión y que el acuerdo sea válido desde el momento en que fue adoptado.

3. El Pleno de la Junta, en caso de confirmación de la suspensión de un acuerdo, podrá solicitar su levantamiento, en interpelación en interpelación escrita o verbal al Ayuntamiento"

El análisis jurídico del presente artículo nos mueve a las siguientes reflexiones:

Se faculta al Presidente de la Junta para suspender un acuerdo de la misma o de la Comisión de Gobierno cuando vulnere el ordenamiento jurídico.

Es evidente que el ejercicio de esta facultad es muy arriesgado. Implica un hecho claro: la existencia de un conflicto entre el órgano unipersonal-presidencial y el órgano colegiado del que forma parte. Conflicto que puede derivar efectivamente de una mayoría del órgano que se decantara a favor de una resolución ilegal contraviniendo el parecer de su presidente. Pero también aparece claro que podría no ser una resolución que infringiera el ordenamiento, como así se reconoce al establecerse que en la resolución del conflicto es el propio Alcalde el que estima no darse la vulneración.

En este proceso de interpretaciones, nos parece cuando menos muy extraño, que no se haya previsto ningún tipo de dictamen de los cuerpos

especialmente habilitados para velar por el cumplimiento de la legalidad, y cuya integración, bien personal o delegada, en las Juntas de Distrito, se establece en el art.22, último del articulado.

Presumiendo que todos los miembros de la Junta se atengan a los dictámenes de legalidad emitidos por dichos funcionarios, y , habiéndose establecido la posibilidad del recurso de reposición ante el Alcalde por parte de los afectados por el acuerdo en el art.21, previo al contencioso-administrativo, también es evidente que el conflicto puede deberse, no a razones de legalidad, sino a razones de oportunidad o criterios políticos.

Efectivamente, si las Juntas de Distrito son órganos territoriales para desconcentrar la prestación de los servicios municipales y facilitar canales a la participación ciudadana, las resoluciones que adopten sus órganos creemos que no revisten el mismo ritmo o facilidad de adopción que las que se adoptan por el criterio y bajo la responsabilidad exclusiva de un órgano unipersonal. Se ha dicho en otro lugar de la tesis que los parámetros de velocidad que caracterizan a la toma de decisiones en el mundo actual, regido principalmente por un criterio mercantil de eficacia rápida y beneficio inmediato, son incompatibles radicalmente con la democracia. La adopción de decisiones administrativas complejas, que afectan a una pluralidad de ciudadanos con intereses a veces plurales y hasta encontrados, si bien han de adoptarse con la presteza y diligencia que exige la satisfacción de derechos básicos, reconocidos por el ordenamiento a favor de la comunidad, no pueden evitar un ritmo de discusión, reflexión, contraste técnico y debate ciudadano, requisitos imprescindibles para poder cumplir los principios de "objetividad...eficacia, jerarquía, descentralización desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

Por esto creemos que las Juntas de Distrito, en el trabajo que sus órganos realicen y antes de llegar a un enfrentamiento en la toma de decisiones, han de agotar todas las posibilidades de transacción y de capacidad para llegar

al consenso, dentro del más exquisito respeto a la legalidad,

Mucho más razonable que suponer la infracción de legalidad por parte de los propios órganos colegiados, presunción que no exime de posible ilegalidad a las decisiones sostenidas por los propios presidentes de las mismas, hubiese sido preveer que, tras la adopción del acuerdo, y remitido el mismo al Alcalde, transcurrido un tiempo sin requerimiento de subsanación de algún tipo de ilegalidad, adquiriese condición de firmeza administrativa, abierta, evidentemente a cualquier revisión a instancia de parte, bien en sede administrativa, bien en la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Pleno de la Junta: es el órgano de representación colectiva del distrito.(art.13)

Los vocales del Pleno de la Junta de Distrito se eligen por el Pleno del Ayuntamiento y se respetará la proporcionalidad resultante en las últimas elecciones municipales celebradas. Se compondrá de 11 miembros. La Asociación de Vecinos del Distrito, y en su caso, la Federación Local, elegirán un representante, con voz y voto, con arreglo a lo expresado en las presentes normas.(art.13).

Hasta aquí, todo lo que concierne a la naturaleza y composición del Pleno de la Junta de Distrito. Nos queda sin aclarar si sus 11 miembros han de ser concejales o pueden tener tan sólo la condición de vecinos, o que trabajen en el territorio de la Junta. Sabemos que un miembro es representante de la Asociación de Vecinos correspondiente, pero no sabemos si dicha representación ha de recaer en uno de los 11, o se trata de uno distinto.

En relación al procedimiento de elección, y salvando al representante de la Asociación o Federación Local, que lo será por el procedimiento electivo que marquen los Estatutos de la Asociación o Federación, los vocales del Pleno de la Junta de Distrito son elegidos por el Pleno del Ayuntamiento con respeto a la proporcionalidad resultante en las últimas elecciones municipales celebradas.

El Ayuntamiento de Leganés se alinea de este modo en el grupo de Ayuntamientos que han optado por el modelo madrileño, frente a los que optaron por el procedimiento barcelonés.

Resumiendo las características y composición de este órgano en las siete grandes ciudades españolas nos dice Rodríguez Alvarez:

"En definitiva, y resumidamente, pueden ser miembros de los órganos colegiados de gobierno, según los casos, vecinos, Concejales o representantes de las Asociaciones; los dos primeros son elegidos siempre a propuesta de los Grupos municipales, pero a veces se tiene en cuenta para su distribución los resultados obtenidos por los mismos en todo el Municipio (criterio de Madrid, Málaga, Valencia y las Palmas) y en otras, los obtenidos en cada Distrito (Barcelona, Bilbao, Zaragoza y Sevilla, aunque en esta última, asegurando un Vocal a cada Grupo municipal en todo caso). Y además, en Barcelona se prevé, para un futuro aún por concretar, la elección directa de los miembros de los Consejos de Distrito"

Y más adelante señala: "En la organización de los Distritos hay dos elementos fijos en todos los casos: un órgano unipersonal designado por el Alcalde, y alguna vez, por el Pleno -el Presidente-, y un órgano de gobierno colegiado formado por Concejales, Vecinos y representantes de asociaciones -según los casos- en los que los dos primeros grupos son designados por el Alcalde o el Pleno a propuesta de los Grupos Políticos Municipales, entre los que se distribuyen teniendo en cuenta en unas ocasiones los resultados obtenidos en las elecciones municipales en el ámbito del Distrito (modelo que podemos denominar "catalán" o "barcelonés", ciudad donde incluso la elección del Presidente de la Junta se elige siguiendo el mismo criterio) o en todo el Municipio (modelo que denominamos "madrileño", por ser el aplicado en dicha ciudad). Si en el modelo barcelonés destaca la idea de representación, en el modelo madrileño pasa a un primer término la idea de garantizar la unidad de gobierno y de gestión municipal. Y no es que en el primero no sea posible tal

objetivo; lo que ocurre realmente es que tras ambos se encuentra latente un distinto modo de relación entre las principales fuerzas políticas que tiene diferente reflejo en la configuración institucional municipal (resulta evidente que la capacidad de diálogo y negociadora y, por lo tanto, el consenso institucional, gozan de mayor tradición en el ámbito local catalán (el subrayado es nuestro). Los grandes Municipios españoles siguen, esencialmente, uno u otro modelo, seguramente guiados por las consideraciones expuestas sobre la necesidad de garantizar la unidad de gobierno y gestión (o por los temores existentes en la materia), relacionados con el modelo de relación de las fuerzas políticas locales"³⁸⁶

Competencias del Pleno de la Junta de Distrito:

Las funciones decisorias que les sean atribuidas en los acuerdos de transferencia. En todo caso, le corresponderá: Aprobar el reglamento del distrito. Aprobar el presupuesto del distrito cuando le corresponda la distribución de los fondos asignados. Proponer a los órganos municipales de gobierno, a través de la comisión de descentralización³⁸⁷ y participación ciudadana, los temas para su inclusión en el orden del día de las sesiones, así como las propuestas de acuerdos, resoluciones e interpelaciones ante los mencionados órganos. Elaborar estudios sobre las necesidades del distrito. Informar, con carácter preceptivo en los siguientes casos: -Plan General de Actuación Municipal. -Programa de actuación del Municipio. -Los instrumentos de ordenación urbanística, sin perjuicio de las competencias que le sean

³⁸⁶ J.M.RODRÍGUEZ ALVAREZ, "Las Juntas Municipales..." *op.cit.* págs.584 y 587

³⁸⁷ Ya ha sido anteriormente citada dicha Comisión de Descentralización al exponer el procedimiento por el que se regula la suspensión de los acuerdos de la Junta (art.11,3) para el supuesto de vulneración del ordenamiento jurídico. Ahora aparece de nuevo este órgano, que no encuentra recogidos en el Reglamento de las Juntas de Distrito ningún tipo de definición, naturaleza o composición. Esta omisión nos parece fundamentadora de una previsible inseguridad jurídica posterior.

transferidas -Planes de equipamiento del distrito. -Concesión de viviendas en el distrito. -Presupuestos municipales. -Desarrollo del proceso de descentralización y participación. Examen de las peticiones colectivas o individuales de los vecinos.

Además le compete: Formular el avance de la parte del presupuesto municipal correspondiente a las funciones transferidas y proponer su aprobación al Pleno del Ayuntamiento. Proponer al Pleno del Ayuntamiento la aprobación de la parte de los planes y programas municipales de actuación correspondientes a las competencias que tenga a su cargo. Elaborar la plantilla orgánica del distrito y proponer su aprobación al órgano competente del Ayuntamiento de acuerdo con las disponibilidades de personal que le hayan sido globalmente asignadas. Definir la organización de los servicios del distrito y regular su funcionamiento con la plantilla aprobada, sus disponibilidades presupuestarias y las normas establecidas con carácter general por el Ayuntamiento.(Art.16) Asimismo, tiene atribuida la facultad de crear comisiones de trabajo para llevar a cabo los estudios y actividades por iniciativa propia o las que los órganos de gobierno del distrito les encarguen. Establecer el número de comisiones de trabajo. Designar los miembros que las compondrán. Pleno de la Junta. Cualquier persona podrá ser designada miembro de las comisiones de trabajo. De la misma manera, en cada distrito existirán al menos dos comisiones de trabajo: una cuya finalidad sea las materias relacionadas con el urbanismo, obras públicas y vivienda y otras cuyos temas sean servicios sociales, juventud, deportes, enseñanza, cultura y sanidad: en todo caso, podrán participar en las citadas comisiones de trabajo las entidades culturales, sociales, deportivas, etc. del distrito siempre que estén debidamente inscritas en el Registro Municipal de Entidades.(art.19)

La Comisión de Gobierno No encuentra una definición en el Reglamento. Estará formada por el Presidente, el Vicepresidente y un número de vocales, que sumados a los anteriores no exceda de un tercio de los miembros del Pleno de la Junta. El nombramiento y la separación de los

miembros de la Comisión de Gobierno corresponderá al Pleno de la Junta de Distrito. (art.17)

Competencias de la Comisión de Gobierno:

Ejercerá las funciones que le sean atribuidas en los acuerdos de asignación de funciones al distrito. Con carácter general cooperará con el presidente en la ejecución de los acuerdos del distrito y actuará para el funcionamiento y la continuidad de la gestión administrativa si la hubiera (art.18).

RESUMEN VALORATIVO

Encuentro acertada la voluntad política, primera en el contexto geográfico objeto de estudio, de implantar la desconcentración territorial mediante la creación de las Juntas de Distrito. Ello, indudablemente, puede potenciar el ejercicio del derecho de participación, además de incidir en un mayor grado de optimización en la prestación de los servicios municipales.

Sin embargo, la aprobación del texto reglamentario, cuyas líneas definitorias básicas hemos transcrito y analizado, no ofrecen el nivel de seguridad y garantías jurídicas suficientes como para acertar en el proceso, en la aplicación de unos estilos de gobierno mucho más complejos de lo que incluso podrían preveer textos reglamentarios más y mejor acabados.

Por ello, quizás lo más lamentable es que tres años después de aprobado el texto analizado, aún no se haya pasado al momento de su aplicación. Es indudable que ni los Reglamentos de Participación Ciudadana, ni los Reglamentos de Juntas de Distrito pueden hacer lo que, en última instancia, y en puridad democrática, únicamente depende de la voluntad de los ciudadanos, esto es, la voluntad de participar.

La voluntad política que conduce en la aprobación de los Reglamentos ha de conducir asimismo en su aplicación lo más rigurosa posible. Con una postura abierta de renovación de aquellos textos normativos, que tras un concienzudo examen teórico-práctico, y tras haber sido experimentados, ofrezcan posibilidades de perfeccionamiento. Pero para poder llegar a andar bien,, nadie podrá ahorrarse las caídas...

Desde otro punto de vista, es un antídoto imprescindible contra la esclerosis de las instituciones democráticas y participativas tener presente que los disensos, no sólo hacen avanzar desde dentro, sino incluso cuando se ejercen

desde fuera de las mismas. Es decir, que siempre las Corporaciones deberán estar abiertas, por muy vivas que se muestren en sus estructuras, a otros procesos participativos que han nacido al margen de la misma.

La vida efectivamente es mucho más rica que el Derecho. Pero el Derecho, cuando no pierde el contacto con la vida, se puede vivificar y servir como garantía de consolidación de lo que, de otro modo, correría serio peligro de perderse.

CAPITULO 6º:

SUMARIO:1.Síntesis de lo tratado.2.La zona sur de la Comunidad de Madrid y el Derecho Administrativo.2.1 Situación geográfica y problemas socioeconómicos.2.2 Problemas derivados de la condición de Area metropolitana de la Zona.2.2.1 Problemática y crisis de las respuestas tradicionales.2.2.2 Definición de Area Metropolitana y rasgos más sobresalientes 2.2.3.Proceso histórico de respuestas del Derecho español a las Areas metropolitanas anterior a la Constitución de 1978 2.2.4 La C.E. de 1978 y la L.R.B.R.L 2.2.5 La Zona Sur de Madrid y un nuevo diseño equilibrador de relaciones democráticas en la Comunidad de Madrid.3 Sujetos de los Derechos fundamentales en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid:3.1Las personas físicas. 3.2 El asociacionismo y sus relaciones con la Administración.3.2.1 El derecho de información y sus relaciones con el asociacionismo 3.2.2 El derecho de asociación 3.2.3 Tipología del asociacionismo del Sur de la C.de Madrid y sus relaciones con la Administración local. 4)Los obstáculos a remover para la promoción de la participación en la Zona Sur 4.1 Los modelos vigentes de informacion publica local 4.2 Los modelos de aproximación a las carencias simbolicas 4.3 Los modelos de intervencion normativa.

1.Síntesis de lo tratado.

El presente capítulo tiene una finalidad eminentemente antropológica y jurídica.

En el primer capítulo hemos analizado la filosofía jurídica subyacente a la condición de Estado social con la que se dota nuestro pueblo en la Constitución de 1978. Veíamos en ella el fundamento para un tipo de presencia interventora del Estado en la sociedad y la exigencia que tal presencia comportaba para que la sociedad se hiciera presente fuertemente a su vez mediante su actividad interventora legitimante y continua en un Estado al mismo tiempo democrático y de Derecho.

Hemos analizado, asimismo, y de modo global, los efectos perniciosos que de todo orden se derivaban de la crisis de la mencionada condición social, afectante a su vez, y desestructurante de las demás características. Como posible remedio a la denominada "crisis de racionalidad del centro", apuntábamos la necesidad de utilizar las técnicas del denominado "Derecho

receptivo", con base en las coordenadas exigidas por nuestra Constitución.

En el segundo capítulo hemos analizado la aplicación que del Estado social y democrático de Derecho se derivaban para una parte de ese mismo Estado. A la más pequeña de ellas, si se quiere evaluar desde un punto de vista territorial o si se quiere por identificar sus funciones deliberantes y ejecutivas en el mismo órgano, pero no por ello menos Estado. Esto es, a la Administración local. Tras un somero repaso de su historia terminábamos el capítulo con una exposición de las exigencias que para el municipio de nuestros días ha significado la Constitución de 1978, nuestra vinculación al proceso de construcción europea y el desarrollo que de las mismas se han plasmado en la legislación básica.

A continuación, en un tercer capítulo, entrábamos aún más en lo que constituye el núcleo de nuestra tesis al analizar cuáles son los sujetos llamados a realizar el ejercicio efectivo del carácter democrático de nuestro Estado, a niveles de Administración local. Ello significaba analizar las relaciones de vecindad y los derechos democráticos de que se ve investido el vecino en cuanto tal y en su calidad de ciudadano de un Estado democrático y social de Derecho, y que son títulos legitimatorios del derecho básico fundamental objeto de nuestra tesis: El derecho de participación.

Pero nuestra tesis había acotado el campo de análisis desde un punto de vista de su objeto, no sólo a niveles jurídicos, sino también sociológicos

Es decir, queremos reflexionar sobre el ejercicio del derecho de participación a nivel local, pero no del ejercicio efectivo que puedan llevar a cabo todos los ciudadanos empadronados en cualquier Ayuntamiento de España, sino de aquellos que, empadronados o no, se relacionan con los Ayuntamientos de una determinada población (más de 100.000 habitantes) y situados en la zona sur de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Ello nos ha llevado en los capítulos cuarto y quinto a analizar los desarrollos jurídico-reglamentarios que en relación al ejercicio del derecho de participación se han venido aprobando en dichos Ayuntamientos. Sus virtudes y sus deficiencias. En relación a éstas, cabe afirmar que no son sino el reflejo más patente de las graves crisis con las que se ven zimbreados, desde sus más hondas raíces, los pilares de todo el Estado social y democrático de Derecho, y que describíamos en el primer capítulo de la tesis.

Por último, llevamos a cabo, en un sexto capítulo un análisis fuertemente antropológico y jurídico.

Queremos efectuar un análisis descriptivo de cual sea la realidad social, con sus luces y sus sombras, evaluadas éstas siempre desde un punto de vista jurídico, de las prácticas reales que los sujetos, en cuanto tales sujetos que se relacionan con las Administraciones locales, efectúan en lo concreto. Iniciamos el análisis con una visión próxima de los obstáculos que la propia Geografía metropolitana ofrece a los ciudadanos que en ella residen, descendiendo después al SUJETO-objeto último de toda ciencia-:EL HOMBRE; conectando, en cualquier caso, la Geografía humana, tanto desde un punto de vista singular como colectivo, con el Derecho

Esta última consideración nos fuerza a utilizar aquellas fuentes que, sin tener como objeto un puro análisis sociológico, sino más bien antropológico, nos sirvan para aproximarnos a esta realidad conductual.

2.La Zona Sur de la Comunidad de Madrid y el Derecho administrativo.

2.1)Situación geográfica y problemas socioeconómicos.

Los datos jurídicos en los que vamos a centrarnos se desarrollan en un contexto geográfico y económico-social que vamos someramente a describir.

La importancia de dicho contexto no sólo proviene de ser el marco en que se verifican los datos jurídicos, sino que son los propios datos jurídicos los

que van a influir, modificando, reestructurando o transformando el mencionado contexto geográfico.

Los pueblos que van a ser objeto de nuestra reflexión están situados en el area metropolitana (primera y segunda corona) de la Comunidad de Madrid, y, aparte de este dato homogeneizador, se encuentran coalescentes en gran medida entre sí (Getafe-Leganés; Móstoles-Alcorcón) y con la gran ciudad por el sur de la misma, y dentro de la primera corona.

Son pueblos que superan todos ellos los 100.000 habitantes.

Así, tenemos Alcorcón con 139.641 habitantes; 33,27 km², y a 13 Km. de Madrid; Fuenlabrada, con 144.723 habitantes; 38,87 km² y 18 km. distante de la capital; Getafe, con 138.704 habitantes; 78,74 km² y a 13 Km; Leganés, con 171.400; 43,24 km². y a 12 km. y por último, Móstoles, con 192.018 habitantes, 44,93 km² y a 17 km. de Madrid³⁸⁵

Si tomamos en consideración otras ciudades que, tambien integran la denominada ZONA SUR de Madrid, y que están lejos de haber alcanzado el techo de los 100.000 habitantes, nos encontraríamos con ciudades de la importancia de Parla, con 69.907 habitantes o Pinto, con 22.251. y otras poblaciones de relativa importancia, bien de la Zona Sur, Sur-Este o Sur-Oeste.

En la Zona Sur, en cuanto tal residen, según el censo de 1.991, 878.000 habitantes.

Queremos resaltar el dato zonal, englobando a los pueblos de más de 100.000 habitantes, objeto específico de nuestro análisis jurídico, por ofrecer

³⁸⁵ Datos de los Censos de Población de 1.991, salvo los de Leganés, que tienen en cuenta la explotación que de los datos censales de 1.996 ha publicado la sección de Estadística de dicho Ayuntamiento.

a nuestro juicio unas especiales dificultades comunes para el ejercicio del derecho fundamental de participación que analizamos.

Una de las peculiaridades de la Zona es la multiplicidad de interrelaciones que se establecen diariamente entre todos sus puntos.

De la población activa ocupada, unos 301.000 según el censo de 1.991,, alrededor de 195.000 trabajan fuera de su localidad de residencia, y de ellos, 150.000, es decir, el 50% del total de ocupados, lo hacen en Madrid.

Según un estudio sobre la formación ocupacional en la zona editado por la UNIÓN SINDICAL DE MADRID-REGIÓN DE CC.OO.se da una conexión estrecha entre la estructura productiva no sólo de algunos pueblos con la capital, sino de algunos de estos pueblos con sus propios barrios periféricos.

386

Dato de importante significado jurídico el del número de habitantes, por cuanto son estos ciudadanos, ubicados en un lugar concreto, y en un momento concreto de la historia, y tanto si se les considera individualmente, "uti singuli", como si se les considera desde un punto de vista colectivo, los que van a ser objeto de análisis cualitativo desde un punto de vista jurídico-conductual y en la medida en que esta gran masa de ciudadanos ha sido sujeto activo y pasivo a la vez de una "eclosión espectacular" sucedida a un ritmo inigualable si se

³⁸⁶ "Estos datos son un buen indicador de la interconexión existente entre la Zona Sur y Madrid; que también se observa al comparar la estructura productiva de algunos municipios de la zona, como Getafe, y de los distritos próximos de Madrid: Villaverde, Arganzuela y Mediodía" *"La formación ocupacional en la Zona sur metropolitana de Madrid"* Promovida y dirigida por "UNION SINDICAL DE MADRID-REGION DE COMISIONES OBRERAS" y realizada por "CONSULTORA DE ECONOMIAS DE ESCALA (CEESA) Ediciones GPS MADRID, mayo 1993 pág. 51

analizan los crecimientos de otras áreas metropolitanas del país.³⁸⁷

Dato que, como ya hemos hecho explícito en líneas precedentes, ha motivado la acotación, para centrar mejor el objeto de nuestra tesis, de una serie de pueblos de características similares por lo que al ingente número de ciudadanos se refiere³⁸⁸

Sin embargo, tras todas estas características homogeneizadoras, que pudieran hacernos pensar en una mayor facilidad para su análisis, la realidad es mucho más compleja. Y sobre todo, si nos atenemos a los distintos ritmos,³⁸⁹

³⁸⁷ Por ejemplo, el área metropolitana de Barcelona, "mucho más densa y jerarquizada, en relación con la larga trayectoria que tiene y la base industrial previa" .E.GONZÁLEZ URRUELA, "Industrialización y desarrollo metropolitano en España", *ERIA*, 1991, págs.199-215

³⁸⁸ "La población de la Comunidad de Madrid-seguimos el estudio citado de la Central Sindical-creció de 1.800.000 personas en 1.950, a los cerca de 4.700.000 de 1.981; en el último Censo de 1.991, la población es de 4.946.000 personas. El crecimiento ha sido rápido y poco planificado, como lo muestra el urbanismo de la capital y el Área Metropolitana. Mientras que ya en los años cincuenta la población aumenta en 700.000 personas, que pasan a ser 1.200.000 en los sesenta, el crecimiento en los setenta es de sólo 900.000 personas, para estancarse en los ochenta.

Por el contrario, en la Zona Sur el crecimiento en los años cincuenta y sesenta es bajo, ya que, aunque se partía de una población muy reducida, en 1970 sólo residían en el total de la Zona Sur 223.235 (el 6% de los habitantes de la CAM). El crecimiento espectacular se produce en los setenta, alcanzándose en 1981 los 748.204 habitantes, el 16% de los residentes en la CAM. A diferencia de ésta, la población en la Zona Sur ha seguido creciendo hasta los 878.644 habitantes de 1991, casi el 18% de la CAM" "*La formación ocupacional...op.cit.pág.52*

³⁸⁹ "Aunque habitualmente se le considera un sistema con cierta homogeneidad a efectos de

características primitivas y procesos de que partieron y a los que han estado sometidos los distintos asentamientos poblacionales³⁹⁰.

Este crecimiento rápido y espectacular ha sobrecargado de tal manera las estructuras administrativas heredadas que aún no ha sido posible encontrar el nivel de satisfacción adecuado a las demandas incensantemente planteadas³⁹¹

estructura poblacional y productiva, lo que facilita el análisis y la clasificación, la realidad es más compleja""*La formacion ocupacional...*"op.cit. pág.51

³⁹⁰ "El crecimiento de los diversos núcleos ha generado fenómenos de coalescencia, de tal manera, que, en ocasiones, no existe solución de continuidad entre los diversos núcleos del conurbano. Las carreteras y autopistas se convierten en elementos fundamentales como nexos que organizan estas áreas urbanas. La realidad es, por ello, variada como consecuencia de la superposición de la estructura metropolitana sobre espacios rurales o urbanos desiguales, y que, por otro lado, tampoco se transforman por igual ya que numerosas condiciones o factores de tipo local introducen dinámicas diferenciadas"

E.GONZÁLEZ URRUELA,"Industrializacion... op.cit. pág.206

³⁹¹ "Por sí sólo el análisis de población permite determinar el proceso interno seguido por cada uno de ellos. En la primera corona metropolitana, que históricamente se configuró con la expansión del área metropolitana (Getafe, Leganés y Alcorcón) se asiste a un proceso de estancamiento poblacional, e incluso de retroceso como en el caso de Leganés y Alcorcón (los datos del último censo de 1996 parecen haber invertido la tendencia, al menos, por lo que a Leganés se refiere, al no poder contar con los datos de 1996 para el resto de municipios.(Nota del autor de la tesis) que han expulsado población (saldo migratorio negativo) de su municipio durante el último período intercensal (1.986-1991)-a pesar del boom económico registrado en estos años-, lo que evidencia problemas, que frenan el desarrollo de estos municipios, tanto de actividad económica como de política de suelo y carencia de

Se puede decir que el ejercicio de la democracia en estos pueblos está sometido a un ritmo de emergencia continuo.

El gran determinante del crecimiento poblacional de la zona no cabe duda que está ligado al desarrollo industrial de mediados de los años sesenta con lo que en la terminología de entonces se denominó el III Plan de Desarrollo. Sin embargo, existen diferencias en la densidad industrial así como en el tamaño y fecha de implantación.^{392 393}

infraestructuras básicas.

Los municipios de la segunda corona (Móstoles, Fuenlabrada y Parla) que se desarrollaron posteriormente (década de los 70-80) han seguido un proceso algo más dinámico, pero debido en gran medida a un crecimiento vegetativo, salvo en el caso de Fuenlabrada, que ha registrado un saldo migratorio importante"*Los municipios del sur-oeste. Un proyecto de desarrollo" union sindical de madrid-region de CC.OO*". Ediciones GPS. Coordinan y dirigen: ENRIQUE OLMEDILLAS (Gabinete de estudios USMR) JULIA CARRICAJA Y DOLORES DÍAZ (Gabinete técnico USMR) 1995, pág.9

392

ESTABLECIMIENTOS, PERSONAS OCUPADAS, EMPLEO MEDIO Y ANTIGÜEDAD MEDIA, CAM Y MUNICIPIOS AREA METROPOLITANA, OBJETO DE ESTUDIO.

	ESTABLEC.	PERSONAS OCUPADAS	EMPLEO MEDIO	ANTIGÜEDAD MEDIA
COMUNIDAD DE MADRID	18.881	264.470	14	13
ALCORCON	338	3.801	11	9
FUENLABRADA	937	12.748	14	9
GETAFE	351	11.596	33	12
LEGANES	358	6.681	19	10
MOSTOLES	423	6.908	16	10

Fuente: Directorio Industrial CAM.1992
Elaboración GISA (MERCADO LABORAL, INDUSTRIA Y FORMACION EN EL MUNICIPIO DE GETAFE, AYUNTAMIENTO DE GETAFE, 1995 pág.130

393 ESTABLECIMIENTOS POR MUNICIPIOS SEGUN TRAMOS DE

Podemos decir en líneas muy generales, sin querer entrar en mayores especificaciones, que la población que se asienta es una población de origen rural, que sufrió las consecuencias de los desequilibrios económicos de la acumulación de los años cincuenta y sesenta, que ha tenido unas fuertes tasas

PLANTILLA

	C.A.M.	ALCORCON	FUENLABR.	GETAFE	LEGANES	MOSTOLES
TOTAL	18.881	338	937	351	358	423
De 1 a 19 trab.	16.766	300	773	293	304	354
De 20 a 49 trab.	1.391	23	131	30	42	40
De 50 a 99 trab.	275	5	20	11	5	15
De 100 a 499 trab.	315	6	8	11	3	11
500 y más traba.	46	0	0	3	1	1
No consta	88	4	5	3	3	2

En el análisis de tamaño de Empresas por zonas geográficas, Getafe destaca como el Municipio en el que están instaladas mayor número de Empresas grandes, el 60% del total de empresas de más de 500 trabajadores de la Zona Sur y el 6,5% de la CAM

Respecto al tamaño de Empresas pequeñas en el tejido industrial de Fuenlabrada es en el que mayor número de establecimientos se concentran.. Getafe ocupa en este tramo el cuarto lugar dentro de la Zona Sur.

En el intervalo de empresas de 100 a 499 trabajadores Getafe y Móstoles están a la cabeza. Concretamente, en Getafe están instaladas el 3,5% de la CAM. Hay que señalar que sólo el 15,2% de las empresas de este tamaño están ubicadas en los Municipios del Area Metropolitana Sur" (incluyendo Parla y Pinto, que han sido excluidas del gráfico, dado el conjunto de Ayuntamientos abarcados por la tesis) (El paréntesis es mio)

Fuente:Directorio Industrial CAM.1992

Elaboración GISA(MERCADO LABORAL, INDUSTRIA Y FORMACION EN EL MUNICIPIO DE GETAFE,AYUNTAMIENTO DE GETAFE, 1995 pág.130

de natalidad, por lo que alberga una población joven, y que en los años setenta se expande por toda el area metropolitana sur atraída por el "boon" de la construcción.

Es una población con grandes carencias de cualificación académica y profesional. Y ello evidentemente supone un reto, no resuelto por los poderes públicos, a pesar del enorme esfuerzo realizado.

Con urgencias en relación no sólo para la solución, a cualquier precio, de problemas de subsistencia material, personal y familiar en condiciones de dignidad (Art.10 C.E.) (derecho al trabajo, a una vivienda digna...) sino también para poder disfrutar del ejercicio de derechos fundamentales, en condiciones de igualdad. Nos referimos a derechos como los consagrados por el art.20 C.E,1 y los con él conexos.³⁹⁴

En general, la industria que se va estableciendo en la zona va a corresponder a sectores básicos, de primera transformación o a actividades de bajo componente tecnológico e intensivas en mano de obra.^{395 396}

394

Por la importancia que tienen, en relación al cumplimiento efectivo del art.10 CE y la integración de los valores superiores del art.1,1 C.E. que implica desde un punto de vista de efectividad democrática el ejercicio de los derechos contenidos en el art.20,1,CE y los conexos con el anterior, principalmente, arts. 22, 23 y 27 CE

³⁹⁵ Las siguientes son expresiones actuales de un vecino asentado en Leganés, recordando las dificultades con que tropezó en su llegada a la población:

"Estuve yo operao del apendi. Me operé nada más llegar aquí, a los pocos días. Y aquel mes, como no eché yo horas, pues aquel mes anduvo la cosa atrasá. Así que para las 3.200 ptas. que tenía yo que pagar

Es lógico deducir que uno de los primeros problemas que sufre esta

de letra, pues que me se atrasca aquel mes y que no lo puedo pagar.(...)Pero vamos, ya...Luego hubo suerte...Hubo más trabajillo...Y echamos horas pa parar un tren.Porque había días que me entraba yo...algunos viernes...Una vez al mes o casi dos veces, entrabas el viernes por la mañana a las ocho y salías a las cinco de la tarde del sábado.(...)Llegamos a la empresa y decía:"¿Tú que trabajo sabes hacer?" Y yo de fábrica, ninguno, claro, era de campo...Pues nada, dice...casi todos decíamos:"Donde se pueda echar muchas horas".Pa poder sacar la peseta"."FRANCISCO CRUCES Y ANGEL DÍAZ DE RADA,"Política y sociedad civil ...op.cit. págs.18

³⁹⁶"Algunos rasgos relacionados con la etapa de crecimiento de los setenta son:

-La población aumenta en buena parte por la dinámica inmobiliaria de la época, construyéndose en la Zona Sur 180.000 viviendas en los setenta. Se provocan desplazamientos hacia la zona sur de parejas jóvenes, a las que se les ofrecían pisos baratos. Pero también llegan inmigrantes castellano-manchegos, extremeños y andaluces, procedentes de zonas rurales atrasadas.

-Los inmigrantes se colocan fundamentalmente en la construcción y la industria, actividades que demandaban mano de obra hasta mediados los setenta. Esta mano de obra es mayoritariamente descualificada, sin experiencia laboral y con una mínima formación básica.

-El tipo de industria que se ubica en la Zona Sur pertenece en su mayoría a sectores básicos o de primera transformación, y a actividades maduras de bajo componente tecnológico e intensivas en mano de obra...

-El desarrollo urbanístico de la Zona Sur en los setenta es anárquico, sin apenas planificación urbanística. Se desarrolla un modelo de ciudades dormitorio con viviendas de mala calidad, urbanismo deficiente, infraestructuras escasas y déficit de servicios. La calidad de vida es muy inferior a la de otras zonas madrileñas, si además se tiene en cuenta la proximidad en algunos casos a industrias contaminantes, la escasez de zonas verdes y de instalaciones deportivas, y los cada vez más insuficientes accesos a Madrid""La formación ocupacional..."op.cit. págs.52-53

población es el de la nula planificación urbanística en relación a los instrumentos legales y a la voluntad política que adornan los años últimos del franquismo³⁹⁷

Las consecuencias de este tipo de crecimiento económico (acumulación) no han cesado de observarse en los años posteriores.³⁹⁸

³⁹⁷ "Como Getafe no poseía la necesaria infraestructura urbanística para dar cabida a los miles de trabajadores que, con sus familias, acudían desde el campo, las inmobiliarias acudieron con rapidez a poner en marcha una fabulosa rapiña y realizar millones de beneficios en cortísimo tiempo.

Los mismos trabajadores contribuían a financiar la compra de los terrenos pagando una entrada de 30.000 a 40.000 ptas., y luego costeaban los gastos de construcción de su piso, mediante pagos periódicos, a los que hacían frente con enormes sacrificios (horas extras, destajos...).

Por último, y como la venta de los pisos estaba asegurada de antemano, la calidad de construcción fue ínfima; los pisos, pequeños e inadecuados a las necesidades de los compradores". EQUIPO EIDA, *"Getafe. Lucha obrera bajo el franquismo"*- Union Sindical de Madrid de Comisiones Obreras, Madrid, 1977 págs. 18-19

³⁹⁸ "La crisis económica se acusó en nuestro país principalmente en la primera mitad de los ochenta... En el año 85 se alcanzó (en la CAM) una tasa de paro del 22,2%...

La crisis afectó más a la Zona Sur que al resto de la Comunidad...

-Con la crisis se frena bruscamente la llegada de emigrantes... En 1981 había en la Zona Sur 54.000 viviendas vacías, el 21% del total. La desocupación era especialmente fuerte en la segunda corona, contabilizándose 15.000 viviendas vacías en Fuenlabrada, el 42% del parque...

-Al concentrarse las pérdidas de puestos de trabajo en la industria y la construcción, sectores en los que trabajaba casi la mitad de la población ocupada, la tasa de desempleo en la zona sur supera a la media de la CAM en dos o tres puntos en los primeros años ochenta

-La población de la Zona Sur, con menor nivel de estudios y experiencia laboral encuentra serias dificultades para reintegrarse o acceder al mercado de trabajo. Se producen situaciones de marginalidad, delincuencia juvenil, drogadicción, etc. En 1986 la tasa de paro entre 16 y 19 años llega al 65,6% en la

Con ello, y a pesar de la esperanza que alumbraron los acontecimientos políticos posteriores (con el advenimiento de la democracia y la aprobación del sistema constitucional de 1978) no sólo no han podido subsanarse dichas consecuencias, sino que se han incrementado debido a la crisis sobrevenida al Estado social, estudiada en nuestro primer capítulo.³⁹⁹

Se detecta en todos estos núcleos urbanos una tendencia alcista a la densificación y a la volumetría urbana. Ello es la traducción de una demanda creciente de suelo para las necesidades de la industria y la consiguiente oferta de mano de obra barata.

La primera corona del area metropolitana de Madrid representa de un

Zona Sur, 12 puntos por encima de la media de la CAM...

-La industria ubicada en la Zona Sur, perteneciente en gran parte a sectores maduros e intensivos en mano de obra, se ve muy afectada por la crisis. La mayor parte de las grandes y medianas empresas realizan reestructuraciones de plantilla, cerrándose un número importante de fábricas. Paralelamente, se produce un cierto incremento del número de establecimientos industriales, como consecuencia del paulatino traslado de la industria madrileña hacia la periferia. Se crean nuevos polígonos, creciendo las pequeñas empresas ubicadas en Fuenlabrada, Parla, etc.

-Con la llegada de los Ayuntamientos democráticos se aprecia una lenta pero continua mejora de los equipamientos, servicios públicos, instalaciones deportivas, zonas verdes, etc. Las inversiones en infraestructuras de transportes son escasas, lo que no mejora los accesos a Madrid..."*"La formación ocupacional..."op.cit. págs.53-54*

³⁹⁹"La dependencia social de la industria se ha hecho patente en la crisis que ha golpeado duramente a estos colectivos como se manifiesta en las elevadas tasas de paro que soportan"(20% según Padrón de 1.991) E.GONZÁLEZ URRUELA, "Industrialización... op.cit., pág.208

28 a un 33% del total metropolitano. Y sin embargo, conviene advertir que dicho crecimiento no es ilimitado, llevando dentro de sí su propia quiebra, por cuanto se va paulatinamente generando el mismo fenómeno geográfico de la coalescencia con la gran ciudad, eliminándose las identidades por "absorción" con el "continuum" urbano.^{400 401 402}

⁴⁰⁰ "En el período de crecimiento de la economía española, de 1986 a 1990, Madrid es una de las Comunidades más dinámicas, con un crecimiento económico importante...

En este período, algunas características de la situación de la Zona Sur han sido:

-la población continua creciendo lentamente, tanto por las relativamente altas tasas de natalidad y bajas de mortalidad, como por la situación de la vivienda en la ciudad de Madrid. El espectacular incremento del precio de la vivienda en la capital, no sólo ha frenado la posibilidad de trasladarse a barrios madrileños más cercanos a los puestos de trabajo de los residentes en la Zona Sur, sino que ha obligado a muchos jóvenes madrileños a irse a vivir a ella. Dentro de esta, el incremento del coste de los pisos alcanzó a la primera corona, por lo que el incremento poblacional se ha centrado en la segunda, fundamentalmente en Fuenlabrada y Móstoles.

-El nuevo empleo creado, más o menos precario, ha sido fundamentalmente en el sector servicios.

.La mayoría han sido ocupados por jóvenes, por lo que la estructura de población de la Zona Sur ha experimentado un cierto desplazamiento hacia el sector servicios. La tasa de actividad ha aumentado 1,6 puntos en el total de la CAM entre 1985-1990, debido al incremento de 4,3 puntos de la tasa de actividad femenina. La tasa de paro se ha reducido del 22,2% de 1985 al 12,5% de 1990. La presión de los jóvenes sobre el mercado de trabajo continua siendo fuerte en la Zona Sur, al incorporarse los nacidos en los primeros setenta...

-La actividad industrial en la zona se ha incrementado, continuando el traslado desde Madrid y creándose nuevas empresas, en general pequeñas. Las características de las nuevas empresas que se instalan en la zona sur son:

a) Predominio de los servicios auxiliares a la producción...

b) El sector industrial se encuentra repartido entre dos bloques relativamente homogéneos: uno de empresas de servicios a la vivienda: cerrajerías, muebles, instalaciones, etc.; y el otro, de pequeñas

empresas de descentralización productiva (matrickería, moldes, etc), auxiliares del automóvil o de otras empresas fuertes del sector.

En resumen, aumenta la actividad de la Zona Sur, pero no se crea tejido productivo. El incremento se centra en almacenaje y distribución de servicios al consumo y en empresas auxiliares a la construcción y a las grandes fábricas de la zona, que descentralizan su producción. Es un crecimiento poco consolidado, muy sensible a los cambios del ciclo económico, como se está observando en la actualidad" "La formación ocupacional..."o.c. pág.56

401

PARO REGISTRADO DURANTE EL MES DE MARZO. CORONA METROPOLITANA SUR

1985-1993

MUNICIPIO	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
ALCORCON	8.953	7.989	8.677	9.889	9.520	8.196	7.928	7.610	8.944
% S.t	16,5	15,5	15,8	17,4	18,3	17,2	16,6	14,7	14,7

FUENLAB.	7.292	7.884	8.595	7.672	7.042	6.154	5.031	6.707	9.192
% s.t.	14,3	15,3	15,7	13,5	13,5	12,9	10,5	13,0	15,1

GETAFE	9.511	8.870	9.174	9.230	7.633	6.566	7.287	8.125	9.612
% s.t.	17,6	17,2	16,8	16,3	14,7	13,8	15,3	15,8	15,8

LEGANES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	11.325	10.389	10.501	11.548	10.984	9.972	10.515	10.343	12.667
	20,9	20,2	19,2	20,4	21,1	21,0	22,0	20,0	20,8

MOSTOLES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	10.839	9.865	11.141	11.919	10.984	10.866	11.031	11.871	12.398
	20,0	19,1	20,3	21,0	21,5	22,8	23,1	23,0	20,0

El total del Cuadro transcrito no incluye el paro de los Municipios de Parla y Pinto, si bien, para el cálculo porcentual, se tuvieron en cuenta en cómputo global. Los datos porcentuales, salvo para Getafe, son de elaboración propia. El mes elegido corresponde a la única cifra oficial sobre paro registrado que

Es evidente que las condiciones de desigualdad en que se sitúa la zona sur respecto al resto de la Comunidad son propicias a juicios de valor en función de quienes emitan los mismos.⁴⁰³

Las Administraciones de la etapa democrática han debido forzosamente

facilita el INEM (M° de Trabajo y Seguridad Social), cada año.

FUENTE: INEM Y GISA

GISA.-MERCADO LABORAL, INDUSTRIA Y FORMACION EN EL MUNICIPIO DE GETAFE, AYUNTAMIENTO DE GETAFE, 1995 pág.130

⁴⁰² "Los contratos temporales superan el 90% del total de contratos realizados entre 1985 y 1.990. En nuestra región el número de contratos temporales fue de 2.681.575" *"Análisis socioeconómico de la Región de Madrid. Un crecimiento sin desarrollo"* U.S. DE C.C.O.O. DE MADRID-REGIÓN. 1993 pág.18

⁴⁰³ "Los datos hasta ahora reflejados sobre la recuperación económica madrileña, tienen la importancia limitada que por el uso se haga de ellos; es más, pueden ser el exponente de un notable crecimiento, de una espectacular recuperación -como así ha sido utilizado sobre todo por los responsables políticos regionales y de la nación- de una riqueza generalizada, como si toda la región viviera de y para el eje de la Castellana. Sin embargo, en todo este proceso es aún más importante conocer si con el crecimiento económico se han reducido las diferencias entre el norte y el sur de la región, o si se han reducido las desigualdades sociales, o si éste ha supuesto un fortalecimiento de nuestro aparato productivo, que garantice un crecimiento equilibrado y estable.

Para una interpretación coherente del proceso de crecimiento económico de la región conviene tener en cuenta la confluencia de enormes plusvalías, comisiones y rentas obtenidas en este periodo, y donde la especulación ha propiciado que la inversión se centre en los sectores y actividades más rentables, no sólo al margen de la economía productiva, sino confundándose en el dato final (crecimiento) la producción y la especulación. Así, la plusvalía de los inmuebles vendidos en 1987 se aproxima al billón y medio de pesetas, cifra superior a la producción de la industria regional" *"Análisis socioeconómico...."* op.cit. págs.18-19

ocuparse, y de hecho casi exclusivamente, en atender a la creación y consolidación de las múltiples carencias que en cuanto a equipamientos y servicios adolecían, dejando quizás un tanto de lado otros aspectos de mayor calado jurídicopolítico e institucional, a las cuales, de modo global, vamos a referirnos antes de concluir con el apartado presente.

Son estas instituciones típicas de un Derecho administrativo propio de las áreas metropolitanas a las que habría que dedicar urgente atención.

Y, por mucho triunfalismo con el que se puedan analizar los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución y la aplicación a esta zona de la nueva legislación de régimen local, y de los indudables logros alcanzados, parecería como si faltase mucho para alcanzar la media del país, en cuanto se refiere a las posibilidades del ejercicio de las libertades, no sólo consideradas éstas desde un punto de vista negativo, sino desde el positivo de profundización en la participación democrática.

Para nuestra tesis consideramos de la mayor importancia el tener en cuenta las características geográficas y sociales someramente esbozadas en relación a las estructuras e instituciones administrativas de la zona sur de la Comunidad de Madrid.

El alto índice de paro, el bajo nivel de cualificación académica y profesional, el enorme grado de movilidad geográfica, y toda una serie de características que se desprenden de la realidad analizada (pese a los enormes esfuerzos realizados en los años de democracia transcurridos) sirven para explicar la debilidad constitutiva de un agregado humano que se ve de antemano impedido para generar y recrear con fuerza los vínculos interrelacionales imprescindibles, constitutivos, básicos y previos de toda sociedad civil. Condición de fortaleza previa para poder incrustarse de forma activa en el entramado institucional de las realidades políticas, esto es, para un adecuado y

digno ejercicio del derecho de participación político-administrativa.⁴⁰⁴

Por este motivo, además, no puede escapar a nuestra consideración el análisis del Derecho Administrativo que sustenta estas macrorealidades urbanas.

Y ese es el motivo del título de este apartado, en el que se quiere hacer resaltar que la Zona sur de Madrid está fuertemente ligada a las soluciones que a las mismas se ofrezcan desde la óptica del Derecho Administrativo.

2.2) Problemas derivados de la condición de Área metropolitana de la Zona.

La Zona Sur de Madrid en definitiva se inscribe en el marco del Derecho que ha regulado y regula hasta el presente al fenómeno conocido como Áreas metropolitanas.

Quiero enfatizar el problema por los siguientes motivos:

a) Incidir en el objeto de la tesis. Investigación que efectúo en relación al ejercicio de un derecho que se circunscribe al ámbito específico de una denominada ÁREA METROPOLITANA.

⁴⁰⁴ J.C. RUBINSTEIN, como síntesis de los diferentes enfoques que se han venido dando para poder conceptualizar lo que se entienda por SOCIEDAD CIVIL nos dirá:

"En suma: la conceptualización de "la sociedad civil" presupone, en primer lugar, un locus específico: el de la actividad interrelacionada (social) de individuos que conviven en un espacio y tiempo dados; en segundo lugar, que se vinculan entre sí a través de estructuras condensadas (materiales) o mediante la "práctica cotidiana" y cita como apoyo a C. MARX en "Oeuvres" T.I pág.236: "El hombre es...no solamente un animal social sino un animal que no puede individualizarse más que en la sociedad"

"Sociedad civil y participación ciudadana", en XXI Congreso iberoamericano de municipios, Valladolid", 12-19 de Julio de 1992 o.c.pág.382

b)El Derecho Administrativo una vez más ha de ser vehículo concreto de aplicación de los derechos fundamentales a través de todas sus posibilidades institucionales.

c)Desde la propia naturaleza del Derecho que se ha venido desarrollando hasta el momento presente en relación a las Areas metropolitanas se descubre el error latente de reducir este Derecho a los problemas exclusivos del urbanismo. Y frente a una mejor gestión de los servicios públicos para estas áreas, exigencia que desborda las posibilidades de un municipio aislado, nos encontramos la inseparable necesidad de una gestión democrática y participativa de los mismos. Es decir, una gestión en que no se olvide LA PARTICIPACION DE LOS SUJETOS IMPLICADOS EN SU PROPIA TRANSFORMACION.

2.2.1) Problemática y crisis de las respuestas tradicionales.

La problemática antes descrita en relación al proceso de concentración y acumulación socioeconómica en la Zona Sur de Madrid han puesto sobre el tapete de los estudiosos del Derecho administrativo el riesgo de acaecimiento de problemas gravísimos para el ser humano de no ponerse remedio a tiempo.

Deterioro de las condiciones de vida, ausencia de proyectos vitales en importantes franjas de la juventud, desmovilización social, incremento de la violencia, desorbitada sensación de inseguridad, desarrollo de racismos latentes, son descripciones, quizás un tanto alarmistas, pero reales en cuanto a sus potencialidades sociológicas.⁴⁰⁵

Esta problemática va a hundirse de una forma muy directa en el

⁴⁰⁵ R.FERNÁNDEZ DURÁN, "La crisis de la metropolis madrileña, sus efectos sociales y la urgente necesidad de un cambio de modelo", *TAL*, 30, 1989, citado por M^a CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, en *"Las areas metropolitanas"*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, pág. 24

ciudadano que vive en la zona. La libertad que proclama nuestro texto constitucional no va a ser ya el ejercicio de unas libertades, tanto desde el punto de vista negativo, (goce privado de bienes), o desde un punto de vista positivo (goce de su participación en el entramado comunitario).

Antes al contrario, va a ser posible que se generen unos efectos negativos, que en relación muy próxima al Derecho, han sido objeto de amplios análisis interdisciplinarios. En efecto, como acertadamente describe MORELL, la intensidad de los ritmos no ya medibles como en las zonas agrícolas por las estaciones, el aislamiento de unos seres humanos en relación a los otros, la carencia de solidaridad, la especial proliferación de un "humanismo competitivo" que hace que el hombre interiorice una "peculiar manera de coexistir... junto al hombre, a veces declaradamente (como) enemigos, otras veces como desconocidos próximos"⁴⁰⁶

⁴⁰⁶L.MORELL OCAÑA, "Estructuras locales... op.cit.pág.146

MORELL se apoya además en los análisis que desarrolla desde Córdoba el prestigioso psiquiatra CASTILLA DEL PINO en sus obras: "Humanismo imposible", (Madrid,1968) y "La incomunicación" (Barcelona,1970)

"Hoy se da entre nosotros un desfase entre nuestras exigencias de comunicación y las posibilidades -instrumentales o de uso social de los mismos instrumentos- para que la comunicación se verifique"; (págs.14-15) " la paradoja con que se nos presenta nuestra situación actual, a saber, el descubrimiento de que nuestra comprensión del fenómeno de la comunicación, y la existencia misma de unos medios de comunicación inimaginables hace años corren parejas, pero en proporción inversa con la incomunicación fáctica que entre un hombre y otro se verifica" (págs.14-15)

Pero Morell aporta además una cita del mismo autor en su obra "Psicoanálisis y Marxismo" (Madrid 1969), que tiene una clavada vigencia en relación al análisis socioeconómico que hemos descrito anteriormente.

Dice Castilla del Pino:

"El cuadro adjunto, tomado de los primeros autores (refiriéndose a Hollingshead y Redlich) puede

sernos útil para introducirnos en el problema.

		Población
Enfermedades	Clases sociales	total
mentales		
<hr/>		<hr/>
I (muy ricos de patrimonio)		3,1
1,0		
II (ricos, zonas residenciales)		8,1
6,7		
III (empleados, obreros califi.)		46,0
38,6		
IV (semicalificados)		22,0
35,8		
V (suburbios)		17,8
35,3		
Desconocidos		3,0
3,7		

El cuadro siguiente muestra ahora la distribución entre neurosis y psicosis según las clases sociales (es también de Hollingshead y Redlich)

Clases	Neurosis
Psicosis	
<hr/>	<hr/>
I	52,6
47,4	
II	67,2
32,8	
III	44,2
55,8	
IV	23,1
76,9	
V	8,4
91,6	

La observación del cuadro precedente nos fuerza

Ha sido reconocido ya por muchos tratadistas, y únicamente pretendo recordarlo aquí, que para todo este cúmulo de problemas, que vienen en gran medida provocados por una determinada característica del asentamiento, es insuficiente la institución municipal clásica.

En nuestro país, ya por lo menos desde 1966, F.ALBI nos puso el dedo

a pensar que la pertenencia a una clase social elevada protege de alguna manera de la aparición de disturbios psíquicos, en general y en particular de aquellos que son sustancialmente más graves, como la psicosis.

Hay un dato que juzgo de interés porque correlaciona la aparición del disturbio psíquico con la movilidad social. El número mayor de enfermos mentales se recluta entre aquellas familias que no han modificado su clase (91 por ciento) mientras que entre los que han descendido la cifra es de 1,3 por ciento y entre los que se han elevado es de 4,4 por ciento.

Si se tiene en cuenta que de por sí las clases IV y V del cuadro primero suministran muchos más disturbios psíquicos que las clases I y II, el factor "inmovilidad de clase" agrava notablemente la situación respecto de la provocación de trastornos mentales en las primeras citadas.

La inmovilidad social debe ser considerada como un factor de importancia en orden a la causación de los disturbios psicológicos en sentido amplio. Pero a esta última conclusión no se opone el hecho de que la actitud competitiva no sea patógena en el sentido en que nos referimos en este contexto. Todo lo contrario. Permanecer en la misma clase significa una frustración en orden a los fines propuestos y los logros obtenidos.

Por esta razón, allí donde la actitud competitiva se resuelve en una decisión de mayor consecuencia, por ejemplo, en la emigración, la cuantía de enfermedades psíquicas y de conductas que desde los patrones culturales al uso se consideran "anormales" (como el suicidio o el alcoholismo) experimentan un incremento considerable. Así, White señaló en 1902 que el 50 por ciento de los ingresos en establecimientos psiquiátricos del Estado de Nueva York correspondían a emigrantes" L.MORELL OCAÑA, *"Estructuras locales... op.cit.págs.114-116*

en la llaga al proclamar la superación del Municipio como pilar básico del régimen local. En su obra LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO nos demuestra contundente la crisis de un determinado diseño uniforme del mismo. Los rasgos de este municipio, ya reparábamos más arriba en ello, están muy lejos precisamente de lo que fué nuestra primera tradición, forjada en la época cristiano-mediaval⁴⁰⁷

Los rasgos que nuestra Constitución de 1812 recoge de la concepción francesa han sido sintetizados por L.VANDEM,⁴⁰⁸ aun cuando como señala también M^a CONCEPCIÓN BARRERO la conciencia sobre la crisis que se cernía sobre el mencionado modelo son muy remotos.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Ver cap.2º,1, apartado b) El Medievo Hispano-Cristiano.

⁴⁰⁸ "Uniformidad, que sujeta a todos los Ayuntamientos, con independencia de sus dimensiones, a las mismas reglas jurídicas; el establecimiento de un municipio en cada comunidad territorial, aún menor; el carácter electivo como fundamento imprescindible de la legitimación de los órganos locales; la distinción entre funciones "propias" de los Municipios y las que éstos ejercen en el interés general del Estado y circunscripciones electorales fundamentales; la previsión de un sistema de tutela tanto sobre los actos como sobre los órganos de los entes locales; la colocación al frente del departamento -con la Ley napoleónica del 28 pluvioso del año VIII - de un prefecto representante del Estado en la periferia y, al mismo tiempo, jefe de la Administración provincial" L.VANDEM. "Las premisas de la ordenación constitucional de la administración local española: Tradición revolucionario-napoleónica y perspectiva comparada," *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría* vol VI del Poder Judicial. Organización territorial del Estado, Ed. Civitas, 1991

⁴⁰⁹ Desde Tocqueville a Vivien, desde Duverger a Constan, desde Borsi a Zanobini. La crítica denuncia un tratamiento igual a realidades a veces tan diferenciadas. Con el agravante de que tal concepción coloca al legislador ante la alternativa de otorgar a los ayuntamientos poderes para los que, en unos casos, son incapaces de asumir; y en otros, por el

Paradójicamente, por los problemas planteados, algunos llegaron a la conclusión de que las áreas metropolitanas no podían integrarse, para el análisis y solución a los mismos dentro de las coordenadas ofrecidas por un RÉGIMEN LOCAL RENOVADO.

MORELL centra en dos los argumentos que se han esgrimido en contra de la consideración de los problemas metropolitanos dentro del marco del régimen local.

El primer argumento viene dado por el desfase entre los recursos de que están dotadas las instituciones municipales y por otra la ingente cantidad de necesidades que se desprenden del hecho metropolitano. De aquí se llegaría a las siguientes consecuencias:

La instancia, en primer lugar, que puede ofrecer la solución a los problemas, ha de situarse fuera de ella, ha de ser externa para poder abarcarla en su globalidad y, además, ha de tener un carácter eminentemente técnico y no político.⁴¹⁰

contrario, son manifiestamente precarios, no sólo en relación a sus necesidades, sino incluso a sus posibilidades y eficacia reales..." M^a CONCEPCIÓN BARRERO, *"Las áreas...op.cit. pág.28 en nota 12*

⁴¹⁰ "En una comunidad más pequeña los problemas se perciben y pueden dominarse, mediante la opción entre soluciones simples, lo que hace relativamente fácil la postulación personal de la opción, postulación que de suyo implica una participación, más o menos activa, en la vida comunitaria. En el área metropolitana, en cambio, los problemas colectivos -el contexto de lo que puede ser común- tienen una dimensión técnica que difícilmente puede ser dominada mentalmente por los habitantes de la misma..." L. MORELL OCAÑA, *"Las estructuras locales...op.cit. págs.144-145*

MORELL cita como exponente de las habituales contraposiciones entre democracia y eficacia a D. WALDO, en su obra traducida al español en 1961, *"Teoría política de la administración pública"*.

El segundo argumento tiene aún un mayor calado humano. En realidad, las áreas metropolitanas carecen de sujeto en quien hacer pivotar el derecho.⁴¹¹

En relación a los caracteres predominantemente técnicos a la solución de los problemas metropolitanos es indudable que se trata de un reduccionismo, no sólo jurídico, sino sociológico y técnico.

Jurídico, en cuanto que al estar encuadradas las áreas metropolitanas de modo indudable en el contexto de las administraciones locales, es imposible prescindir del carácter participatorio de su naturaleza. Ello las hace sumamente sensibles a los diversos núcleos municipales que las integran, y que debieran, salvo carencias estructurales básicas, también remover a su vez, las realidades distritales y barriales subyacentes

Técnico y sociológico, pues como se afirma, desde estas áreas es imposible romper entre los sectores populares ciertos tópicos. Tópicos que

Un estudio de la máxima actualidad sobre el tema, ya fundamentado en la Constitución de 1978, y en el que nos hemos apoyado en varios apartados de la tesis es el que nos ofrece L. PAREJO ALFONSO, *"Eficacia y Administración, tres estudios"*, MAP, 1995

⁴¹¹ "...la inexistencia, en el área metropolitana, de un grupo social coherente, basado sobre sentimientos de solidaridad de los habitantes de la misma, de una conciencia de vida en común y, por tanto, de una verdadera comunidad local. Este segundo hecho reviste desde luego una mayor gravedad que el primero...

Para nadie es un secreto que la generalidad de los grandes conjuntos urbanos ha alcanzado su tamaño actual mediante un crecimiento desordenado, inorgánico,; la gran urbe ha dejado de ser una unidad orgánica de convivencia. Paradójicamente, en tanto que el horizonte intelectual del hombre se mueve desde hace siglos hacia una racionalización progresiva de todos los productos culturales, el fenómeno metropolitano parece abandonado a la más absoluta irracionalidad..." L. MORELL OCAÑA, *"Las estructuras..." op.cit. págs. 145-146*

afectan a las demagogias de la participación, sin contar, para deshacerlos, con preguntas e iniciativas de los técnicos, que, al margen de la inmediatez localista de los políticos municipales, (interesados con frecuencia demagogicamente tan sólo en los procesos electorales) han de provocar entre las diferentes capas populares cuestiones tales como las necesidades de los asentamientos territoriales vecinos o los intereses de las generaciones futuras. De aquí que sea imprescindible la cooperación entre los técnicos y el movimiento ciudadano.⁴¹²

Cuando avancemos en los distintos apartados de este capítulo podremos observar cómo tanto desde los grupos de la sociedad civil como de las propias instituciones locales se ha querido impulsar la creación de un referente que abarcara la integración subjetiva por parte de los ciudadanos de la realidad metropolitana de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, bien por la debilidad de los tratamientos jurídicos del problema, bien por la urgencia de consolidar las nuevas instituciones democráticas, reduciendo éstas al abánico de los municipios y de la nueva institución en el ordenamiento español, cual ha sido la Comunidad Autónoma de Madrid, la consideración metropolitana ha seguido planteándose desde una mentalidad política tradicional, permaneciendo los desequilibrios estructurales heredados, si bien con un nuevo centro, o como se denomina ahora, un nuevo y determinante polo de centralidad política.

Las relaciones de los Ayuntamientos con ese Centro político decisor estuvieron, de cualquier modo, teñidas de una intensa carga técnica.⁴¹³

⁴¹² T.R.VILLASANTE, *"Las democracias...op.cit.* pág.186

⁴¹³ "La Comunidad de Madrid no tiene una política de FPO (Formación Profesional Obrera) específica para la Zona Sur, ni desde las diferentes Consejerías que realizan acciones formativas, ni por el momento, desde el recientemente creado **Instituto Madrileño para la Formación**, lo que no implica que las acciones

formativas realizadas en la zona no sean importantes.

Por el contrario, sí hay definida una estrategia de desarrollo de la Zona Sur metropolitana, plasmada en Documentos de la CAM y asumida por el Gobierno de la Comunidad y los Alcaldes de los municipios de la Zona Sur en un Acta de Compatibilización firmada en Abril de 1988.

Sin entrar a evaluar experiencias pasadas de dudoso éxito, como la ZUR de Getafe, conviene resaltar las principales líneas de actuación incluidas en la **Estrategia para la Zona Sur Metropolitana**, diferenciando las actuaciones relacionadas directamente con el sistema productivo de otras actuaciones de la Zona. Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se destacan las acciones de más interés, sin profundizar en cuestiones de calendario, no muy definidas actualmente en muchas de ellas.

a) Actuaciones relacionadas con el sistema productivo:

-Fomento de la **instalación de actividades avanzadas**,...Se propone también la creación de un **Centro de Difusión de Nuevas Tecnologías**, así como otros centros orientados a la difusión tecnológica entre las empresas, y a la formación de fuerza de trabajo cualificada.

-Fomento de la **localización de servicios a las empresas**...

-Política de **fomento a la actividad y el empleo**...creación de Centros de apoyo sectorial, y la consolidación de nuevos centros y viveros de empresa, así como el diseño de políticas que dispongan de suficiente capital-riesgo, con instrumentos de financiación blanda para PYMES.

-Política de **suelo para actividades**, desarrollando y urbanizando los polígonos previstos en los diferentes planes municipales...

-Mejora de las zonas industriales existentes...

b) Otras actuaciones de dinamización de la Zona

-**Mejora de las comunicaciones**, tanto en lo referente al transporte de personas y mercancías, como al sistema de transmisión de información...

-**Equipamientos de la Zona**, tanto educativos como culturales, deportivos y de salud; a la par que se desarrollan centros comerciales y de ocio. Destacan en este capítulo la **Universidad del Sur** y el hospital de Leganés, así como los polideportivos construidos en varias localidades. La Universidad Sur, con la puesta en marcha de varias Facultades en Getafe, es quizás la actuación más importante enfocada a disminuir los desequilibrios de la Zona Sur...

La planificación se apoyó en los datos socioeconómicos aportados por técnicos de las diferentes Administraciones.

Pero junto a una implantación de más y mejores servicios públicos para estas áreas, exigencia que desborda las posibilidades de un municipio aislado, nos encontramos también con la inseparable necesidad de una gestión democrática y participativa de los mismos.

2.2.2) Definición de Area Metropolitana y rasgos más sobresalientes.

En la definición jurídica de Area metropolitana van a incidir criterios de naturaleza diversa, según las diferentes circunstancias en que tales criterios se asientan.

Desde el comienzo hay que distinguir el concepto jurídico del extrajurídico. Este último parte de la constatación física de la existencia de grandes aglomeraciones urbanas en torno a las grandes ciudades⁴¹⁴

-Política de suelo residencial y de mejora del medio rural y urbano, a partir del desarrollo de los planes municipales vigentes...

En toda la estrategia para la Zona Sur juega un papel clave el desarrollo del PAU **Arroyo Culebro**, territorio lineal situado al sur de Leganés y Getafe, y al este de Alcorcón y Móstoles, Se pretende que el Arroyo Culebro se constituya como un nuyevu eje de centralidad de la zona y en él se concentrarán gran parte de las actuaciones definidas anteriormente." CC.OO.Unión Sindical de Madrid-Región, " *La formación ocupacional en la zona sur...*op.cit. págs. 86-88

Estos proyectos, ya un tanto lejanos en el tiempo, inciden sin embargo en la característica común de una elaboración eminentemente técnica, y por tanto muy alejada de las notas de la participación tal como además vienen exigidas en el contexto en que han de desarrollarse.

⁴¹⁴ M^a CONCEPCIÓN BARRERO, " *Las areas...*op.cit. págs.55-59

Desde el punto de vista jurídico, con la denominación Area metropolitana estamos aludiendo a aquellos supuestos en los que un ámbito territorial determinado comprende varios términos municipales, cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales.⁴¹⁵

También desde un punto de vista jurídico ha sido definida como el espacio escindido en una pluralidad de núcleos de población de entre los que hay uno que ha desempeñado la función aglutinante, el núcleo central, que asume el papel directivo desde un punto de vista socioeconómico.⁴¹⁶

Ambas definiciones tienen enfoques distintos. Si en la primera se asume la facticidad física de continuidad para resaltar el hecho invisible pero real, y producto del Derecho, de las diferentes organizaciones humanas, en la segunda se parte de esa pluralidad organizativa para resaltar el papel predominante de una de las organizaciones.

Ninguna de las apreciaciones contenidas en las definiciones expuestas son intrascendentes, o banales, para el análisis del ejercicio del derecho de participación.

Desde la primera, se constata la dificultad de integración del sujeto de la participación. Sujeto de la participación plural desde un punto de vista jurídico, pero con enormes dificultades para que despliegue raíces sociojurídicas fuertes en una realidad social no acotada con nitidez ni desde un punto de vista físico ni mucho menos humano. Y desde la segunda, se detecta la relación de dependencia y subordinación que se genera en el conjunto, y que va contra la esencia del derecho de participación, que por definición está exigiendo

⁴¹⁵*op.cit.* págs.57

⁴¹⁶L.MORELL OCAÑA, "Las estructuras..."*op.cit.* pág.117

relaciones de simetría e igualdad.

Los rasgos que se apuntan en la doctrina como configuradores de dichas áreas son, con distintos matices, muy homogéneos.

Así nos encontramos que para un sector son los siguientes:

"-Continuidad urbana implícita en el concepto de aglomeración. Es decir existencia de un apreciable grado de ocupación del suelo, sin que ello signifique la erradicación del suelo rural.

-Existencia de una concentración demográfica urbana reflejada en densidades relativamente altas.

-Diversificación de actividades económicas, así como interrelación intensa de la estructura socioeconómica.

-Formación de un área de influencia consecuencia del abastecimiento de bienes y servicios que la estructura diversificada de dicho espacio demanda.

-Incremento de la movilidad por motivo de compras, relaciones sociales y recreo, o residencia/empleo"⁴¹⁷

Por otro sector, y desde un Organismo internacional:

"a)La presencia de una ciudad principal, de una aglomeración de ciudades o de una zona urbana continua o en vías de expansión rápida.

b)Una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas.

c)Una población muy densa que crece rápidamente y cuya renta procede principalmente de actividades no agrícolas.

d)La presencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen una especialización.

e)El dominio por parte de la ciudad central de la vida social, cultural,

⁴¹⁷CONCEPCIÓN BARRERO, *"Las áreas...o.c.* págs.56-57, en nota a pié de página núm.50. en la que traslada las apreciaciones recogidas por R.MARTÍN MATEO y J.ALLENDE LANDA, de un estudio a su vez publicado en 1970 por BERRY

política y económica de la región e incluso del país.

f)La presencia de un nudo de comunicaciones ferroviario, de carretera, aéreo, etc., de importancia nacional.

g)Un crecimiento rápido de las necesidades en viviendas y servicios e instalaciones urbanas y colectivas.

h)Una aglomeración de personas de origen rural que conocen mal las formas de vida urbana.

i)Una falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a su nueva comunidad"⁴¹⁸

Otros resaltan la facilidad que ofrecen dichas áreas para una planificación unitaria:

Un Área metropolitana vendría acompañada de las siguientes características:

"Contener relaciones humanas y económicas significativas, ser adecuadas para la planificación y prestación de un conjunto de servicios públicos, produciendo combinaciones aceptables entre la dimensión de unidad mínima, (centros), y proximidad y accesibilidad de sus usuarios; facilitar el diagnóstico de los problemas territoriales al contener las principales causas que los explican; recoger y englobar los efectos económicos principales de la localización de nuevas actividades económicas y de las decisiones de planeamiento urbanístico"⁴¹⁹

Por último, se resaltan los aspectos humanos de la convivencia en las características siguientes:

⁴¹⁸op.cit. pág.56 en nota a pié de pág.50, en que recoge las notas recogidas por expertos de las Naciones Unidas.

⁴¹⁹ J.L.IBARRA ROBLES, haciéndose eco de un estudio de GARRIDO MOLINA, BENAVENTE Y CLUSA sobre la comarcalización en Andalucía, y citado por M^aCONCEPCIÓN BARRERO,..op.cit. pág.56, nota,50

"...lo que se nos ha hecho evidente es que los vínculos locales se van transformando y resultan cada vez más complejos, hasta el punto de que podemos ya contemplar su progresivo desdoblamiento, de modo que -junto a las tradicionales relaciones de contacto facilitadas por la pura proximidad física en el interior de cada núcleo habitado -han granado o están granando un tipo de vinculaciones locales que podríamos llamar de segundo grado: esto es, relaciones cotidianas que se tejen entre los que habitan núcleos próximos entre sí; una trama social permanente que se ha hecho posible una vez que la primitiva proximidad física ha podido ser sustituida por la simple accesibilidad mediante las actuales innovaciones tecnológicas superadoras de la distancia..."⁴²⁰

Del mismo autor del que hemos transcrito las características anteriores, son las siguientes elaboradas con algunos años de antelación:

- 1ª) Una alta densidad geográfica.
- 2ª) Prevalencia de la superficie edificada sobre la no edificada.
- 3ª) Alto coeficiente de densidad en las relaciones sociales
- 4ª) Constituir en el sistema una unidad económica diferenciada.⁴²¹

2.2.3) Proceso histórico de respuestas del Derecho español a las Áreas metropolitanas, anterior a la Constitución de 1978.

Me parece de la mayor honestidad intelectual comenzar subrayando que ante el hecho metropolitano, tan típico de nuestro tiempo, aunque se haya dado en otras épocas de la historia, y tan transcendente para el futuro del Régimen Local, aún no se ha encontrado -sobre el plano institucional- la clave de arco que constituya una reacción racionalizadora de los acontecimientos. Ni en nuestro país ni en los ordenamientos comparados. Si bien algunos ensayos

⁴²⁰L.MORELL OCAÑA, "La nueva ley de régimen local", "REDA" núm.9 pág.251

⁴²¹L.MORELL OCAÑA, "Las estructuras...op.cit. págs.121-123

tuvieron más éxito que otros⁴²²

La década de los cuarenta ve, en nuestro país, surgir una serie de leyes que abandonan planteamientos púramente geométricos para presentarse con planteamientos orgánicos, con mayor o menor intensidad y fortuna.

En 1946 se aprueban Leyes para Madrid, Bilbao y Valencia, y posteriormente, para Barcelona

Con la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 se inicia una nueva época, que SANTAMARÍA PASTOR califica de "las leyes especiales de los grandes Municipios"⁴²³

El "boon" económico del denominado milagro español hizo inviable la técnica meramente anexionista.

La Ley de 7 de noviembre de 1957 autoriza al Gobierno la aprobación de regímenes especiales para los Municipios de Barcelona y Madrid.

En el año 1960 el Ministerio de la Vivienda realizó un estudio con objeto de establecer los criterios de reconocimiento y delimitación de las áreas metropolitanas españolas. Se adoptaron los criterios de DAVIS, y se señalaron las siguientes características constitutivas:

1º) Municipio con al menos 50.000 habitantes.

2º) Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del Area abarcada por el Municipio principal y todos aquellos en los que se den las siguientes

⁴²²L.MORELL OCAÑA, *"Las estructuras...op.cit.* pág.128

⁴²³ J.A.SANTAMARÍA PASTOR: *"Fundamentos de Derecho Administrativo"* I, Centro de Estudios "Ramón Areces", 1988 pág.157

condiciones:

-Densidad demográfica mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado.

-Índice de crecimiento demográfico municipal mínimo en el periodo comprendido entre 1930 y 1960 del 152 por 100 (15 por 100 decenal acumulativo), o una densidad demográfica municipal de 700 o más habitantes por kilómetro cuadrado.

-Formar con el territorio del Municipio principal un área continua, bien por contacto directo o a través de otros términos municipales en los que se haya comprobado concurren las circunstancias antes expuestas.⁴²⁴

El Gobierno hizo uso de la Ley de 1957, que en la práctica había constituido un auténtico cheque en blanco, mediante textos articulados aprobados por Decretos de 23 de mayo de 1960 (para Barcelona) y 11 de julio de 1963, (para Madrid) respectivamente. Las notas que caracterizan ambas disposiciones van a tener una influencia, que con las matizaciones pertinentes, llegan hasta nuestros días.

Es sobre todo el caso de la primera de ellas, esto es: **el reforzamiento orgánico de la figura del Alcalde en el gobierno municipal de la zona**, ya que "se ha tenido siempre a la vista que la bondad de una Administración ha de medirse por su eficacia, y que ésta suele ser función directa de la unidad en la esfera ejecutiva,...En consonancia con la orientación indicada, la función ejecutiva se centra en la figura del Alcalde, pero no como órgano exclusivo, sino asistido, para ciertos actos, por una Comisión ejecutiva..."⁴²⁵

⁴²⁴ L. MORELL OCAÑA, *"Las estructuras...op.cit.* págs.125-126

⁴²⁵ Es evidente que una tal eficacia es la propia de un determinado tipo de Administración, pero no de toda la Administración. Y menos, de aquella que, bajo el imperio de la Ley y del Estado de Derecho, ha de desarrollar su actividad conectada con los principios de un Estado Democrático y un Estado

La segunda nota característica es la de superar la estructura típicamente urbanista en beneficio de la gestión o prestación de otros servicios de interés común.⁴²⁶

Sin embargo el desarrollo de las normativas de Madrid y de Barcelona⁴²⁷ siguieron rumbos muy distintos. En tanto Madrid se desarrolló bajo un férreo control estatalista, la de Barcelona se proyectó sobre esquemas estrictamente locales.⁴²⁸

Social. De la influencia de estas notas definitorias de la estructura esencial del Estado de la Constitución de 1978 no parece estar muy influida sin embargo la mentalidad que configura la actual institución del Alcalde, como un órgano unipersonal, que podrá si lo desea, delegar sus competencias, aunque no todas.

⁴²⁶ M^a CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, "Las areas...op.cit.págs.44-46

⁴²⁷ ALVAREZ GENDÍN: "El nuevo regimen municipal de Barcelona", "Revista de Estudios de la Vida Local", Madrid, 1960

I. BALLESTEROS: "Barcelona, y su nuevo régimen municipal", "Revista de Estudios de la Vida Local", Madrid, 1960

L. G. SERRA, "Comentarios al regimen especial de barcelona", Barcelona, 1960;

R. ENTRENA CUESTA: "Problemas actuales de las grandes ciudades", en "Problemas políticos de la vida local", Madrid, 1961;

M. PORCIOLES Y COLOMER, "Barcelona y su carta municipal", Madrid, 1961

J. BARROBES ORIEOL: "Estudio del Reglamento de la Hacienda municipal de Barcelona", "Revista de Estudios de la Vida local" Madrid, 1962

⁴²⁸ En páginas anteriores, 459 decíamos citando a J. M. RODRÍGUEZ ALVAREZ: " Si en el modelo barcelonés destaca la idea de representación, en el modelo madrileño pasa a un primer término la idea de garantizar la unidad de gobierno y de gestión municipal. Y no es que en el primero no sea posible tal objetivo; lo que ocurre realmente es que tras ambos se encuentra latente un distinto modo de relación entre las principales fuerzas políticas que

En tanto que en Barcelona por Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974 se creaba la Entidad Municipal de Barcelona como órgano específico "para el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana", en Madrid se habría creado por Ley de 2 de diciembre de 1963, reguladora del Area metropolitana de Madrid, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana (COPLACO) como organismo autónomo de carácter urbanístico adscrito al Ministerio de la Vivienda y al que correspondía según constaba en su art. 1 "promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha Area".

Otros antecedentes son, la Entidad Metropolitana de Barcelona, creada en 1974, así como los casos de las entidades denominadas "Corporación Administrativa Gran Valencia" y "Corporación Administrativa Gran Bilbao". La disposición adicional 6ª LRBRL ratificó la vigencia del Régimen Especial para

tiene diferente reflejo en la configuración institucional municipal (resulta evidente que la capacidad de diálogo y negociadora y, por lo tanto, el consenso institucional, gozan de mayor tradición en el ámbito local catalán (el subrayado es mío).

Los grandes Municipios españoles siguen, esencialmente, uno u otro modelo, seguramente guiados por las consideraciones expuestas sobre la necesidad de garantizar la unidad de gobierno y gestión (o por los temores existentes en la materia), relacionados con el modelo de relación de las fuerzas políticas locales"

El contexto en el que se está exponiendo lo anterior es el de los distintos niveles y elementos que han configurado la desconcentración territorial efectuada en los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona tras la aprobación de la Constitución de 1978 y la legislación básica posterior."

Es decir, que también las diferencias actuales en el tratamiento del régimen local pueden tener sus orígenes en los distintos talantes que se adoptaban ya por agentes políticos y sociales del régimen anterior en estas dos grandes conurbaciones.

el Municipio de Madrid y de la Entidad Metropolitana de Barcelona, en lo no opuesto a la Ley.

Los presupuestos políticos y jurídicos que alumbran nuestra Constitución de 1.978 han mostrado la insuficiencia de todos estos planteamientos descritos.

La Entidad Metropolitana de Barcelona fue suprimida por Ley 7/1987 de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. En su lugar, se crean dos entidades metropolitanas sectoriales, la del Transporte, y la de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos Sólidos.

La Corporación Administrativa Gran Valencia fue declarada extinguida en noviembre de 1986, y por Ley 12/1986 se creó el Consejo Metropolitano de L'Horta de Valencia.⁴²⁹

El País Vasco se limitó a derogar su tradicional régimen administrativo especial del Gran Bilbao sin haber procedido a su sustitución por instituciones nuevas, lo que se ha visto perjudicial por la doctrina.

Madrid, finalmente, transfirió las competencias de la antigua COPLACO a las instituciones autonómicas.

2.2.4) La C.E. de 1978 y la L.R.B.R.L.

Las Areas Metropolitanas han tenido cabida en el marco constitucional de 1978. De conformidad con las atribuciones otorgadas a las Comunidades

⁴²⁹ ANTONIO FANLO LORAS, "Estructuras territoriales" en "Anuario...op.cit.pág.93

Autónomas es posible tener en cuenta agrupaciones de Municipios diferentes a las de la Provincia.(Art.148,1,2ª CE)⁴³⁰

Pero además, nos encontramos con otros dos artículos de la Constitución que vienen a incidir, para algún sector de la doctrina de modo un tanto redundante, en el mismo tema. Son los arts.141.3 y 152.3 CE⁴³¹

Morón señalará que estas agrupaciones no tienen por qué,según la Constitución, tener una organización meramente periférica, sino que pueden estar dotadas de verdadera personalidad jurídica,⁴³²si bien el legislador autonómico gozará de plena competencia para dotarlas de la personalidad, institucional o territorial⁴³³, que mejor considere para la prosecución de una

⁴³⁰ "La Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...

2ª) Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local"

⁴³¹Art. 141.3:

"Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia".

Art.152,3:

"Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica"

⁴³² M.SÁNCHEZ MORÓN:"Las Comunidades Autónomas y la estructura de la administración local"RAP" núms.100-102 vol,III 1983 pág.2093. También R.ENTRENA CUESTA en"La comarca y la administración territorial", págs.43 y 44

⁴³³ La distinción, a partir de la doctrina alemana del siglo XIX, ha quedado prácticamente desmoronada en su virtualidad a partir de la obra de KELSEN,para quien el territorio no sería más que una esfera de vigencia, un espacio delimitado dentro del cual rige un ordenamiento o se aplica una competencia

mejor realización de los fines que adornan a toda la Administración pública: por ejemplo, como entes desconcentrados para la prestación de determinados servicios⁴³⁴

Así pues la Constitución no prefigura un modelo concreto de Entidad Metropolitana.

Por lo que se refiere a la L.R.B.R.L en su art.43 integra plenamente los nuevos horizontes abiertos por la CE de 1978 y nos dirá

"1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Areas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las Areas Metropolitanas son Entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Area; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización Metropolitana y el procedimiento para su ejecución"

Desde este encuadramiento legal de la Ley Básica, se abren amplias perspectivas a los más diferentes esquemas organizativos y competenciales.

concreta, como nos señala M.CONCEPCIÓN BARRERO, apoyándose además por lo que se refiere a nuestro ámbito doctrinal en A.NIETO, M.CONCEPCIÓN BARRERO: "*Las Autonomías, op.cit. pág.75*

⁴³⁴ J.L.IBARRA ROBLES: "El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales". En "*Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*" núm.5 1986 págs.125

Sin embargo, la interposición de instancias administrativas entre realidades constitucionales insoslayables como son las dos citadas, Provincia y Municipio, reduce considerablemente el espacio para su integración.⁴³⁵

Todo proceso de reordenación territorial del poder ha de respetar el ámbito de autonomía de los Municipios y el de las Provincias.⁴³⁶

⁴³⁵M^a CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, "Las areas...op.cit.págs.31-33

⁴³⁶ Para J.M.CASTELL, esta situación del Municipio le hace pivotar sobre dos ejes cláramente predeterminados: "el primero parte de una perspectiva de base tecnocrática y una preocupación esencial por una más adecuada gestión del servicio público y de la eficiencia administrativa...

El desenlace de esa posición consistirá en un cuestionamiento de la territorialidad actual del municipio, tratando de hallar fórmulas hacia arriba y hacia abajo, que se mostrasen como más beneficiosas para la mencionada pretensión de la mejor prestación del servicio.

Desde este plano, los supuestos de agrupaciones supramunicipales, cuyo exponente más relevante es la comarca, con gran tradición en Cataluña o el País Vasco...se conectan con unas coordenadas de amplia aceptación en el espacio europeo; ahí está el informe Redcliffe Maud y su tendencia a hacer desaparecer a los entes municipales como unidades operativas, o el informe Guichard, que propugnó, con el excaso éxito conocido, la generalización y el fortalecimiento de la cooperación intercomunal en sus diversas acepciones...o el ejemplo estatal, donde la experiencia ha alcanzado un mejor, resultado en Bélgica, que con sus leyes de 21 de julio de 1971 y 30 de diciembre de 1975 ha conseguido que el número de comunas belgas se haya reducido... Comarcas, Areas metropolitanas, entes comprensoriales o simples agrupaciones de municipios, asociaciones corporativas que, destacando el pacto financiero de las partes coligadas, tratan de conseguir fórmulas válidas y capaces para responder a la complejidad de la vida administrativa.

Pero el otro eje-guía... se encuentra en la constatación, cada vez más firme, del municipio como realidad participativa en base a su inmediatividad con los ciudadanos y a las exigencias de democracia de base que les es propia; revitalización del

De esta exigencia se ha hecho eco el Tribunal Constitucional, en Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre en relación con las comarcas, pero cuya doctrina es totalmente aplicable a las Areas metropolitanas:

"Reconocimiento, pues, de que la creación de nuevas entidades necesariamente ha de repercutir en la redistribución de los niveles competenciales de las entidades existentes, pero reconocimiento, también, de que esa reacomodación competencial no puede ser a costa de eliminar las competencias de las entidades cuya autonomía queda constitucionalmente garantizada"

2.2.5) La Zona Sur de Madrid y un nuevo diseño equilibrador de relaciones democráticas en la Comunidad de Madrid.

El art.3.2 del Estatuto de la Comunidad de Madrid establece la posibilidad de que por Ley de su Parlamento puedan establecerse "mediante la agrupación de Municipios limítrofes, circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica"

Se ha hablado mucho a estas alturas del hecho metropolitano de la organización administrativa que deba darse al espacio metropolitano madrileño.⁴³⁷

Por todos los autores se resalta la cualidad uniprovincial y la de ser capital del Estado, como dato determinante.

municipio, por consiguiente, como estructura democrática. (El subrayado es mio) J.M. CASTELL ARTECHE: "El municipio en la autonomía política, "D.A." núm.182, 1979, págs.461 y 462

⁴³⁷M. SEVILLA JIMÉNEZ; C. BRU PURÓN; M. CASTELLS; GÓMEZ FERRER por citar algunos.

En cualquier forma y refiriéndonos más concretamente a la Zona Sur del Area metropolitana, se apunta como fórmula jurídica más viable la que generara una entidad de tipo federativo, es decir, aquella "organización institucional del espacio" en la que el autogobierno o integración faciliten la pluridimensión. Entidad no meramente urbanística,⁴³⁸ pero que tampoco tuviese todos sus aspectos sectoriales trazados. Una entidad local de segundo grado, intermedia entre los Municipios y la Comunidad que los integra. Con personalidad jurídica pero sin tener cerrados sus ámbitos competenciales. Un *making power* que tuviese la generalidad o la elasticidad suficientes para que su capacidad de obrar no resultase capitidismínuida.⁴³⁹

Y por otra parte, es imprescindible atacar de modo directo, para hacer frente de modo efectivo a los dos ejes sobre los que se asienta el fenómeno metropolitano, al otro pilar del problema, esto es: **la descentralización y desconcentración** de las propias bases municipales a través de los **Consejos de Barrios y los Distritos**.

Son también éstas estructuras administrativas imprescindibles para las Areas metropolitanas, ya que se plantean como insoslayables para poder hacer efectivas las exigencias constitucionales de promoción de los derechos fundamentales básicos, y entre ellos, naturalmente, el de participación.

Con Morell hay que coincidir en el diagnóstico de la situación: es cierto que la dimensión social del hombre se ha alargado, gracias sobre todo a la revolución tecnológica en materia de medios de comunicación, y que, sin

⁴³⁸ Y sin embargo, con amplias facultades en este campo. Los datos, desgraciadamente, confluyen en la actualidad en situaciones conflictivas entre localidades en las que sigue latente un irracional y a veces exacerbado sentimiento localista de unos Ayuntamientos contra otros.

⁴³⁹ M^a CONCEPCIÓN BARRERO, "Las autonomías... op.cit.pág.48

embargo, el hombre permanece sensiblemente igual en lo que se refiere a las relaciones de contacto en el lugar en que se asienta la sede de su intimidad, su residencia.

Tejido social que es vital para el hombre. La brusca alteración expansiva de los medios de comunicación social no llega a romper la existencia de un haz común de intereses y un paisaje vital común.⁴⁴⁰

En capítulo anterior hemos analizado el fenómeno de la desconcentración y su tímida por no decir nula plasmación en las estructuras municipales de la zona sur de la Comunidad de Madrid.

La urgencia de aplicar tales instrumentos administrativos se proyecta ahora desde el ámbito superior de "**GLOBALIDAD**" que enmarca toda la existencia de los ciudadanos que viven en esta Zona. Evidentemente, la participación en las estructuras de barrio no puede perder de vista la proyección que de estos Ayuntamientos se está generando en la escala geográfica inmediata superior.

Es urgente para que se genere, en expresión de Gurvith, la "solidaridad"

⁴⁴⁰ "En el seno de las unidades residenciales, del barrio y --a veces-- hasta del distrito, se engendra o pueden engendrarse una vivencia común motivada por la pertenencia a ese lugar físico de la ciudad y por la preocupación por unos problemas peculiares. Ciertamente que esta vivencia está entorpecida por el carácter anárquico y el ritmo trepidante con que los núcleos metropolitanos han crecido y siguen creciendo; difícil resulta encontrar en estas unidades residenciales la imagen de un conjunto orgánico. Pero, en tales casos, aumenta la necesidad de superponer al crecimiento puramente aditivo una malla estructural en la que quede prendida la masa urbana. Nadie tanto como la propia sociedad urbana sufrirá las consecuencias que se deriven del desorden y la anarquía derivadas de la inexistencia de unidades inframunicipales de convivencia urbana"
L.MORELL OCAÑA, "*Las estructuras...* op.cit. pág.165

interorgánica que, en una equilibrada ponderación de intereses, atribuya a cada una de las tres instancias configuradoras del área diferenciada: Metropolitana, Municipal y de Barrio o Distrito, la gestión de aquellas realidades que más fácilmente se adecúen a su nivel.⁴⁴¹

Si el Derecho es la expresión del Poder político en un momento y espacio concretos, es evidente que el dar protagonismo a un Sujeto que incluye una multitud de personas físicas, con agregados de intereses tan complejos es mucho más difícil y arriesgado que el establecer unos Centros de poder aislados de la multitud, pero sedicentemente representantes de la misma.

Y sin embargo, el miedo o la dificultad no llevan a dar a luz y fortalecer a un SUJETO JURIDICO que necesariamente ha de contar con una base social compleja y plural. Y que exige que el momento instituyente y democrático de su participación no se limite al mero ejercicio electoral cada cuatro años, sino que alcance una participación plural, integradora, en el marco de unos Centros que se configuran de abajo arriba, y a partir de las necesidades que se barruntan socialmente y se recrean políticamente desde las propias bases.⁴⁴²

⁴⁴¹ L.MORELL OCAÑA..*op.cit.* págs.166-168

⁴⁴² Resulta altamente iluminador, a la vista de la complejidad de los problemas que se generan en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, y cuyo tratamiento exige la incardinación del poder político con la participación popular y los niveles técnicos imprescindibles que ayuden a la resolución de los problemas, las ideas de Negri, traídas a colación por el sociólogo Villasante:

Dice Negri:

"Desde el punto de vista del político, la multitud está siempre objetivada. Su nombre es reducido a "vulgus", o peor, a "pobel", a basura. Su potencia es expropiada. No se puede, sin embargo, hacer sin la multitud en la vida social y política, pero ¿cómo dominarla?...El miedo de la multitud es la potencia de la racionalidad instrumental. Este animal salvaje debe ser dominado, domesticado o destruido, superado o sublimado; de todos modos, la subjetividad debe serle suprimida y racionalmente negada. La

3. Sujetos de los Derechos fundamentales en la zona sur de la Comunidad de Madrid:

3.1) Las personas físicas.

En el capítulo 3º nos centrábamos en el análisis jurídico de los derechos y deberes que la L.R.B.R.L. inscribía en la condición de vecino de un municipio, materia que, si no de forma tasada, desarrollaba en el art.18, y que se veía complementada por otra serie de artículos, tanto de esta misma Ley, como de otras que igualmente atribuían al vecino, o al ciudadano, derechos y deberes.

Derechos muchos de ellos fundamentales. Y por tanto, decíamos allí, previos a la propia realidad de la comunidad política organizada. Derechos subjetivos públicos, pero además, derechos consagrados en preceptos jurídicos cuyo programa normativo puede contener además garantías institucionales, derechos de prestación, y al mismo tiempo, derechos de libertad frente al poder.

De todos estos derechos es acreedora la persona física. Persona física que en el marco de las relaciones jurídicas locales puede recibir no sólo el sustantivo de "vecino", definido éste según la Real Academia, como aquel que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente, sino también como ciudadano, en cuanto que ha superado su condición de hombre aislado para insertarse en un conjunto estructurado y organizado: la sociedad política.

Tras el estudio de las características geográficas y sociales que enmarcan los municipios objeto de nuestro estudio, pasamos a analizar las características

determinación social incancelable de la multitud debe ser cancelada. La filosofía política moderna no nace de la administración sino del miedo" T.R.VILLASANTE, *"Las democracias...op.cit. pág.191*

de ese ciudadano, vecino, que reside precisamente en el contexto geográfico descrito. Es el sujeto del derecho de participación.

Sujeto de derechos y deberes, a pesar de que en la maraña que constituyen las Areas metropolitanas, para muchos autores se haya diluido y no exista en su vivacidad primigenia la relación de vecindad. O esta haya perdido mucho de su fuerza. No olvidemos que para muchos de ellos, el tratamiento de estas áreas debía de escapar al análisis político para centrarse en el puramente técnico.

También veíamos la mutua complementariedad que exigía, que en un planteamiento integral de los problemas, se incardinase la producción de lo político en el plano de las necesidades socialmente sentidas y colectivamente asumidas para su solución, de la mano de los procedimientos técnicos más adecuados.

El segundo argumento que se esgrimía para no encuadrar las areas metropolitanas dentro de las instituciones de carácter local era de un calado profundamente humano. En realidad, las areas metropolitanas carecían de sujeto en quien hacer pivotar el derecho.

Y citando a Morell, decíamos que se partía de "...la inexistencia, en el area metropolitana, de un grupo social coherente, basado sobre sentimientos de solidaridad de los habitantes de la misma, de una conciencia de vida en común y, por tanto, de una verdadera comunidad local..."⁴⁴³

Vamos a efectuar una descripción de los rasgos específicos que desde un punto de vista sociológico inciden en la conformación de este SUJETO COMPLEJO y que pueden tener trascendencia jurídica a efectos del ejercicio del derecho de participación política y administrativa En un segundo

⁴⁴³L.MORELL OCAÑA, ...*op.cit.* págs.145-146

momento del estudio analizar los aspectos societarios que han confluído en la creación de grupos sociales, más o menos coherentes, pero ciertamente, sujetos colectivos que se relacionan con mayor o menor fluidez con la Administración pública local.

Como consecuencia del formidable movimiento migratorio que hemos analizado en el apartado anterior, un primer rasgo resalta a la vista: Los ciudadanos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid son en su inmensa mayoría inmigrantes.

Es una inmigración provocada por un sistema económico concreto que también hemos analizado desde un punto de vista jurídico. Este sistema económico, generador de desajustes en el Estado social y democrático de Derecho, genera también, como consecuencia directa de los anteriores, desajustes y desarraigos en la persona.

La lucha por la supervivencia es la que explica la expulsión de ciudadanos desde las grandes ciudades o zonas más pobres del país a la periferia o zonas que en un momento concreto del desarrollo capitalista se convierten en polos de atracción.⁴⁴⁴

444

Población de derecho

Area geográfica	1975	1981	1986	1991	% variación 1991/1975
TotalCAM	4.319.904	4.686.895	4.780.572	4.946.551	13%
Madrid Capital	3.228.057	3.158.818	3.058.182	3.010.492	-7%
Corona Metropol.	847.090	1.241.184	1.409.601	1.579.606	46%

Todos los derechos fundamentales, o quizás los que más se pueden relacionar con su dignidad vital, hacen agua en la persona de los inmigrantes.

La inmigración, por causas económicas, no es precisamente producto del ejercicio del derecho consagrado por el art.19 CE, en el que se consagra que "Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional."

Es justamente todo lo contrario.

Es la imposibilidad "de elegir libremente su residencia", la que hace que cientos de miles de ciudadanos hayan debido abandonar la tierra que les vió nacer, para poder asentar sus lares en aquellas tierras que les posibiliten su subsistencia física. El derecho a la vida, pues, se ve, en este caso, instrumentalizado a las necesidades del mercado, con lo que sufre un ataque directo el propio derecho a la vida digna de los arts. 10 y 15 de la CE.

La libertad real va a ser la de los mercados, que sin ningún tipo de

Zona Sur	506.154	734.859	816.568	878.644	42%
Alcorcón	112.614	140.957	137.884	139.641	19%
Fuenlabrada	18.442	78.096	119.848	144.723	87%
Getafe	117.214	126.558	131.840	138.704	15%
Leganés	136.672	163.910	167.783	171.400	20%
Móstoles	76.272	150.259	175.133	192.018	60%
Parla	30.723	56.318	63.963	69.907	56%
Pinto	14.217	18.761	20.117	22.251	36%

Fuente:La Formación Ocupacional en la Zona Sur...o.c. pág.58

planificación, ni ningún esfuerzo por parte de los poderes públicos (art.9.2 CE) para compensar los desequilibrios interregionales, van buscando un determinado tipo de desarrollo económico. El desarrollo económico del que hemos descrito los rasgos más acusados en el apartado anterior.

Desde el rasgo apuntado, hay una primera constatación antropológica.

El inmigrante busca reconstruir todo un mundo nuevo. Al principio, sólo. Es frecuente que el traslado se efectúe de los hombres sin las mujeres, o resto de la familia.⁴⁴⁵

Es pues la desintegración de su núcleo familiar el primer efecto sufrido pasivamente por el inmigrante.⁴⁴⁶

⁴⁴⁵ "Yo vine a Leganés con dieciséis años - comentaba un inmigrante de Córdoba. Ahí nos encontramos en que hay una gran masa de trabajadores. Yo recuerdo estar de patrona con ocho personas de las cuales cinco estaban casados... Su familia estaba en el pueblo. La figura de la patrona de los últimos años sesenta y setenta estaba implantada en Madrid, porque venían los maridos y después se traían a la familia" FRANCISCO CRUCES y ANGEL DÍAZ DE RADA, *"Política y sociedad...op.cit. pág.7*

⁴⁴⁶ "Ante la "falta de futuro en el campo", los más jóvenes pudieron optar por la alternativa de marcharse al extranjero, una opción que resultaba más dolorosa para aquellos que trataban de conservar a ultranza la unidad de sus familias ya constituídas:

"Como las tierras de regadío cada vez iban a peor...Pues cuando empezó la gente a emigrar y mis compañeros...Los que yo tenía allí del pueblo, que éramos unos catorce o quince, pues la mayoría se fueron a Alemania, Holanda, Suiza,...Yo como tenía ya los cuatro chicos, pues me se hacía muy eso dejar a la familia y irme así. Yo me quería salir, pero yo lo que no quería era dejar a la familia y irme yo sólo como se iban muchos, y dejaban abandonados a los hijos y las mujeres, y venían una vez al año. Yo eso lo veía...me costaba mucho trabajo. Me costaba mucho trabajo hacer eso".op.cit. págs.10-11

Este mundo nuevo lo va a conseguir. Pero no va a ser el predeterminado imaginariamente desde su lugar de origen. En la configuración de este mundo nuevo van a ser determinantes unas nuevas formas económicas, unas nuevas pautas de socialización, características de una sociedad urbana, y un nuevo sistema de autoridad y control, por citar tan sólo algunos de los factores que, unos con mayor fuerza que otros, van a estar influyendo sobre la nueva realidad.

Desde esta realidad nueva, no se puede pretender partir del núcleo primitivo, para ver cómo ha evolucionado⁴⁴⁷

Asistimos en toda la Zona Sur de la Comunidad de Madrid al nacimiento de una nueva comunidad política, dicho sea en términos adecuados, en cuanto que indudablemente los Ayuntamientos, siquiera sea desde un punto de vista relativo, representan otros tantos estamentos de poder y de dirección política autónoma.

Y en este sentido es conveniente seguir el hilo conductor que va forjando, desde su nacimiento y posterior desarrollo, el tejido estructural y fundante de una nueva sociedad, con sus "leyes propias", y su propia manera de regirse.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ "Al hilo de una brutal convulsión migratoria y en un fenómeno complejo y no localizado, Madrid, a partir de la década de los 50, fué tragado en remolino por la invasión de tres millones de almas rurales. Sin aviso previo, sin previo entrenamiento, la ciudad rodaba con el flujo de una reconversión sin precedentes" ANTONIO RUIZ DEL ARBOL, "Prensa cercana en Madrid", núm.monográfico, "ALFOX", N°35, Diciembre, 1986, pág.25

⁴⁴⁸ "De hecho, el significado puramente instrumental que solemos atribuir a los desplazamientos migratorios que originaron extensos núcleos urbanos a la sombra de las grandes ciudades tradicionales durante los sesenta y los setenta, ha quedado para nuestros informantes atrás en el tiempo: veinte años son muchos cuando se cuentan en la escala del ciclo vital de los individuos, y en el caso de

Esta nueva comunidad ha sido definida para el caso de Leganés como una "SOCIEDAD AGREGATORIA DE ASALARIADOS"⁴⁴⁹. El término se corresponde exáctamente con lo que, en distintas fases temporales de expansión coronaria metropolitana ha venido ocurriendo para todos los Municipios objeto de nuestro análisis

Vemos que desde el inicio del proceso, los sujetos del cambio van a experimentar en su persona y en sus vidas poderosas mutaciones: del campo a la ciudad; vivencia inmediata de urbanizaciones aceleradas; un nuevo contexto laboral; un nuevo sistema político; el desarrollo de una nueva identidad colectiva; unas relaciones familiares totalmente nuevas.

El inmigrante, desde el momento en que inaugura su condición de tal, vive en condiciones de desigualdad en relación al ejercicio de derechos fundamentales.

Su relación con la Administración va a depender de muchos factores implícitos a esta misma Administración, que estudiaremos a continuación.

Administraciones predemocráticas, al principio, que salvo, excepciones muy tardías y próximas al hecho democrático, respondieron únicamente a objetivos de especulación e intereses privados, y que dejaron una huella en la ciudadanía que llega hasta nuestros días

De un medio rural a un medio urbano en increíble explosión demográfica.

Leganés, el estereotipo de la ciudad "colmena" que alimentó la imagen de una convivencia forzada y mecánica, ha de ser puesto entre paréntesis ante el resurgimiento paulatino, durante los últimos quince años, de una identidad colectiva cada vez menos cuestionada" FRANCISCO CRUCES Y ANGEL DÍAZ DE RADA, "Política...op.cit. pág.3

⁴⁴⁹ op.cit. pág.3

Este desarraigo que sufren las primeras generaciones de emigrantes está ya lejos del sentimiento que en la actualidad albergan la mayor parte de los ciudadanos de los Ayuntamientos que analizamos. Afortunadamente.

Sin embargo, no pueden negarse las consecuencias de toda índole: social, psicológica, de adaptación o inadaptación, etc. que ha debido dejar en las mismas.

No toca desde la disciplina jurídica el profundizar en este conjunto de factores.

Y sin embargo, entre todos ellos configuran lo que se ha venido en llamar el disfrute en plenitud de los derechos fundamentales y de las condiciones para que la persona viva en plenitud "su dignidad, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad..."(art.10,1 CE)

A partir de esta calidad de vida, es necesario proyectar una vez más la exigencia constitucional efectiva de los principios de igualdad y libertad.

En todos esos procesos aludíamos a que el resultado final poco tiene que ver con el imaginario de cada uno de los inmigrantes en su lugar de origen. Desgraciadamente para ellos, fueron SUJETOS PASIVOS (esto es, padecieron en sus propias carnes) de los cambios que se refirieron al encuentro con el nuevo contexto urbano. No sólo no se contó con ellos, que ni siquiera se había contado con las personas que ya venían asentadas en los primitivos núcleos de destino. Asistieron, con inconsciencia y sufrimiento asumido, a los más asombrosos desaguisados urbanísticos. Aceptaron sin rechistar y con gozo una disciplina que sometía y menoscababa su autonomía personal en la organización del trabajo.

Y frente a estas situaciones de pasividad, también es cierto que experimentaron una repentina llamada de entusiasmo y de inquietud personal y

colectiva cuando sobrevinieron los NUEVOS AYUNTAMIENTOS DE LA DEMOCRACIA. Y fueron también SUJETOS ACTIVOS en relación a la constitución de toda una serie de redes a partir de sus contactos de barriada. Al tiempo que vieron nacer, entre ACTIVOS y SUFRIDORES, toda la evolución y descomposición de su primitiva mentalidad familiar y de los que habían venido siendo los fundamentos más sólidos de su vida familiar y afectiva.

Es esta ACTIVIDAD y PASIVIDAD de cara a lo que va a ser la frustración del ejercicio de los derechos fundamentales lo que nos interesa observar desde su origen para después entender las fallas de las INSTITUCIONES DE LA PARTICIPACIÓN.

En efecto, es imprescindible descender al análisis antropológico de los sujetos para explicarse también el devenir de las instituciones jurídicopolíticas.

Es a partir de 1981 cuando van desapareciendo en algunas ciudades como Leganés, el sentimiento de "ciudad colmena"⁴⁵⁰, y se va caminando hacia una copresencia física, no inerte, vital, relacional: Como veremos, coinciden en unos sitios más que en otros, la formación de tejidos sociales más sólidos, con la instauración de la democracia municipal.

El objetivo prioritario de estos núcleos domésticos que comienzan a adquirir conciencia estable de su nueva situación es el mismo: recreación de una convivencia, ante los muchos problemas que les rodean.

Y en este objetivo, se coincide también con la institución municipal. Y

⁴⁵⁰ Evidentemente en cada núcleo de población, conforme sus características demográficas lo van permitiendo, se va verificando la transmutación del mismo tipo de sentimientos.

así vemos cómo se expresan los órganos de información municipal.⁴⁵¹

Abundando en los rasgos que configuran la personalidad del ciudadano de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, podemos decir que integran, unidas, las notas siguientes

a) Diversidad de orígenes territoriales.

Es indudable que toda esta riqueza de orígenes es portadora de un pluralismo, que no necesita sino encontrar aquellos canales imprescindibles de autoexpresión para configurar una sociedad rica en expresiones políticas y culturales. (arts.16 y 20,1CE)

Pero también es cierto, que, salvando los instrumentos concretos que analizaremos (fundamentalmente las Casas Regionales) fueron del todos instrumentos mínimos para generar una conciencia y unas posibilidades de

⁴⁵¹ "Pese a todo, aquí vivimos", con este titular comenzaba un artículo publicado en 1980 en el Boletín Mensual de Información del Ayuntamiento de Leganés, con motivo de una campaña de "concienciación" ciudadana. Y seguía:

"¿Qué significa este lema?.Leganés se compone de una población fundamentalmente emigrante, que ha sido arrojada de sus lugares de origen y que, por tanto, carece de sentido de la radicación, mirando más a nuestra ciudad como algo totalmente ajeno y que no merece la pena cuidar....)

Es necesario, entonces, acabar con esta situación nos guste o no Leganés. Aquí vivimos, y por tanto, debemos cuidar nuestro lugar de residencia, porque, al fin y al cabo, este va a ser el lugar, - por muchos o pocos años- donde tendremos que convivir. Si esto es así, hagámoslo lo más confortable y limpio posible.

Sentadas estas bases. la Delegación de Servicios del Ayuntamiento ha comenzado una campaña publicitaria de carácter prácticamente permanente, declara a conciencia a los ciudadanos y combatir el desarraigo que actualmente padecemos" (BMI,1980,6:3." ...op.cít. pág.9

expresión adecuadas a la intensidad del fenómeno. ⁴⁵²

452

El estudio técnico elaborado, según el último Censo de 1996, por el Departamento de Estadística del Ayuntamiento de Leganés nos arroja los siguientes resultados:

ANDALUCÍA:	11.763	6,60%	CASTILLA-L.	14.719	8,25%	EXTRAN	3.593	2,01%
ARAGON:	411	0,23"	CATALUÑA	734	0,41"	NAVARR.	111	0,01"
ASTURIAS:	725	0,41"	CEUTA	121	0,07"	P.VAS.	617	0,35"
BALEARES:	84	0,05"	EXTREMADURA	17.478	9,80"	P.VAL.	570	0,32"
CANARIAS:	160	0,09"	GALICIA	1.411	0,79"			
CANTABRIA:	300	0,17"	LA RIOJA	112	0,06"			
CASTILLA-LA			MADRID	99.720	55,92"			
MANCHA	25.050	14,05"	MURCIA	447	0,25"			

En 1986 muchos de los encuestados por el Censo, originarios de Madrid, eran asimismo hijos de emigrantes.

"ANUARIO. Características de la población de Leganés. Explotación del Padrón Municipal a 1.1.1995" A.de Leganés.D.de Régimen Interior.

Getafe encuentra proporciones de origen en su población muy semejantes:

COMUNIDADES AUTONOMAS	HABITANTES	%
MADRID.....	71.741.....	52,7
CASTILLA -LA MANCHA.....	25.120.....	18,4
EXTREMADURA.....	13.025.....	9,6
ANDALUCIA.....	9.548.....	7,0
CASTILLA-LEON.....	8.995.....	6,6
RESTO DE POBLACION.....	7.733.....	5,7

MARTÍN SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ, "De Alarnes a Getafe". Elaboración GISA.

Por lo que respecta a la población del resto de Ayuntamientos, los datos de que disponemos vienen a coincidir en las grandes cantidades, con pequeñas diferenciaciones en el resto.

Así, se puede afirmar que la composición por orígenes de la población que reside en los Ayuntamientos que estudiamos suele estar compuesta en porcentajes superiores a un 40% de originarios de la Comunidad de Madrid, (en los que están incluidos los que se dicen naturales de los respectivos Ayuntamientos, hijos de emigrantes y los descendientes del núcleo originario local, que no suele ser superior al 7-8% (En Getafe, en 1982: el 7,34) Del 7 al 12% provienen de Castilla la Mancha (Y fundamentalmente, de Toledo). Del 2 al 7% provienen de Extremadura, Cuenca, Ciudad Real, Jaén y Córdoba; Del 0,5% al 2% provenientes del resto de Andalucía y provincias de Castilla-León

b)El carácter difuso de su destino migratorio: los campesinos salían de sus pueblos y se venían, de modo muy vago, "a trabajar a Madrid". Carecieron totalmente de una información adecuada antes de iniciar su éxodo. Faltaron por parte de la propia Administración organizaciones de acogida, de Información y de Apoyo. Es fundamental, en este sentido, subrayar la conexión que se genera, desde la óptica de un disfrute igual de los derechos fundamentales, entre la obligación establecida por el art.9,2 y el derecho a recibir información veraz del art.20,1,d (Derecho que se reconoce y protege)

c)La constitución de unos primeros agregados de núcleos domésticos: articulados sobre las primeras redes de apoyo procedentes del entorno rural, y con un largo camino de convivencia no buscada en un nuevo espacio de relaciones. Es un agregado de asalariados, sin cualificación profesional previa, sin información y necesitados de reestructurar unas mínimas redes de supervivencia. Es por lo mismo, un agregado social débil.

d)La copresencia mecánica inicial da lugar a un sujeto débil: En la mayor parte de los Ayuntamientos toda esta acumulación de sujetos que provienen del medio rural no dan lugar a ciudades industriales, dado que no llegan a constituirse núcleos industriales consolidados.

Las situaciones sin embargo no son equiparables entre las distintas poblaciones. Mientras en Getafe se da una historia de movimiento obrero y de lucha contra la dictadura franquista, que arranca ya desde los primeros años de la postguerra, dadas sus características tempranamente industriales, no puede decirse lo mismo del resto de las poblaciones que analizamos.⁴⁵³

⁴⁵³ "En su gran mayoría, los trabajadores del campo vinieron a Madrid a depender del salario que les era ofrecido por las grandes industrias asentadas en la capital y en otros pueblos de la periferia. Aparte de darles una cierta impresión de estabilidad,

Esta ambigüedad de la zona merece un análisis siquiera mínimamente reposado, por cuanto también se está dando una imagen distorsionada del sujeto, que impide un entronque efectivo en el ejercicio del derecho de participación política y administrativa.

La ambigüedad real del sujeto choca con expresiones tales como: "Cinturón rojo" de Madrid, aludiendo a los pueblos de la Zona Sur.

Analicemos qué se quiere decir con tal expresión y en qué medida se verifica la misma después en la realidad.

La teoría de los colores para tipificar las actitudes políticas es bastante antigua. Modernamente encuentra en Johan Galtung⁴⁵⁴ una reformulación al querer introducir, frente a los colores tradicionales Azul (Oeste), todo Mercado y Rojo (Este) todo Planificación, otras tres posibilidades: Rosa (Socialdemócrata) un poco de mercado y un poco de planificación; Amarillo (a la japonesa) mucho mercado y mucha planificación al mismo tiempo y Verde (alternativa) "en la que se ofrece muy poco ámbito a la operación de las empresas o burocracias nacionales y transnacionales, y se enfatiza la importancia del nivel local".

que sin duda se vería acetuada por las condiciones objetivas del desarrollismo, estos puestos industriales les permitirían hacer algo que no podían soñar en sus anteriores puestos agrícolas, pero que sin embargo se correspondía con la pauta tradicional de maximizar el rendimiento de la fuerza de trabajo, con objeto de acceder a la propiedad. En el nuevo contexto, los dos factores de este esquema se verían reformulados: la intensificación consistiría en "echar horas" industriales y la propiedad se vería encarnada en la adquisición de un piso a plazos" FRANCISCO CRUCES Y ANGEL DÍAZ DE RADA, ...op.cit. pág.17

⁴⁵⁴ J.GALTUNG: "¡Hay alternativas!". Ed.Tecnos, Madrid, 1984

Volvamos pues a la expresión: la Zona Sur, "cinturón rojo" de Madrid.

Para llegar a identificar al Sur de la Comunidad de Madrid con el color rojo tal y como lo hemos asumido de Galtung se ha partido de la simple identificación de trabajador-asalariado-ciudadano que conforma casi al ciento por ciento la residencia en la Zona sur con el concepto de pertenencia a una clase, que se identifica como tal clase con la presencia predominante de lo público, lo administrativo o la planificación⁴⁵⁵ ⁴⁵⁶

Y esto no pasa de ser un tópico más, que efectivamente creo que, con su mantenimiento como tal, consciente o inconscientemente, se está impidiendo la generación de auténticas tomas de conciencia de los individuos de cara al

⁴⁵⁵ Entendiendo la expresión "rojo" como un enfoque político de interpretar la realidad, pero desde luego de carácter moderado, que no excluye la propiedad privada de los medios de producción, y por lo tanto, compatible con la economía de mercado.

⁴⁵⁶ "Llamaremos INSTINTO DE CLASE precisamente a esos esquemas inconscientes de reacción, producto de la situación de clase, que se encuentran en la base de todas las manifestaciones espontaneas de clase. El instinto de clase es subjetivo y espontaneo, la conciencia de clase es objetiva y racional... Ahora bien, ¿existe un paso directo de lo instintivo a lo consciente?. Es evidente que no por lo menos en lo que se refiere a las clases explotadas de todo modo de producción.

Entre el instinto y la conciencia se interpone la ideología dominante, que desnaturaliza el instinto, limitándolo a expresiones que no pongan en cuestión el sistema... Las condiciones no estarán nunca lo suficientemente maduras como para que el proletariado adquiera por sí solo su CONCIENCIA DE CLASE. La tarea del partido obrero consiste precisamente en "introducir" la conciencia de clase en el proletariado, es decir, en mostrarle y ayudarlo a ser consecuente con sus verdaderos intereses de clase" MARTA HARNECKER: "Los conceptos elementales del materialismo historico", Siglo XXI Editores, S.A, 2ª Edición, Madrid, 1973 págs. 182-183

ejercicio del derecho de participación ⁴⁵⁷

Y sin embargo, con ser la situación actual una situación de ambigüedad de clase, lo que conduce a una relativa debilidad ideológica del sujeto de la participación, no siempre fue así, o al menos, no se manifestó tan débil dicha conciencia en los años de la dictadura, y sobre todo, si se tiene en cuenta algún núcleo concreto de la Zona.

Me estoy refiriendo concretamente al caso de Getafe.

En Getafe confluyeron las siguientes circunstancias:

a)Industrialización muy temprana: Al ser nudo de comunicaciones (Dos carreteras nacionales y dos vías ferreas cruzando su término municipal) ve instaladas antes de la Guerra civil Empresas como la de ERICSON (1920-1925) C.A.S.A.(1924)⁴⁵⁸; con posterioridad a la guerra:URALITA (1945),

⁴⁵⁷ "Es evidente que la condición común de trabajadores asalariados ha sido importante en el proceso de integración del municipio. Pero la práctica inexistencia de un segmento empresarial fuerte ha hecho que esa condición común haya operado de un modo diferente a como lo habría hecho en un contexto articulado sobre un esquema de roles complementarios en el sistema productivo. Como saben los propios agentes sindicales, habría que forzar considerablemente los datos para llegar a decir que en Leganés existe una "identidad de clase" generalizable, aglutinada sobre la acción reivindicativa frente a un sector empresarial claramente definido" FRANCISCO CRUCES Y ANGEL DÍAZ DE RADA, "*Política y sociedad civil ...op.cit.* págs.19-20

⁴⁵⁸ El personal de C.A.S.A. a 31 de diciembre de 1987 se integraba del siguiente modo:

DIRECTIVOS:.....	37
TECNICOS TITULADOS SUPERIORES.....	1.037
TECNICOS TITULADOS MEDIOS.....	546
MANDOS INTERMEDIOS.....	1.112
TECNICOS NO TITULADOS.....	1.033
ADMINISTRATIVOS.....	1.294

AZMA(1947), VIDAURRETA (1948), LANZ, JONH DEERE (1956), SIEMENS (1957), KELVINATOR (1959) y, con posterioridad a la instauración de la democracia, se asientan en Getafe TELEFONÍA y DATOS (1985); PROELGA (1987)^{459 460}

OPERARIOS.....	5.236
SUBALTERNOS.....	296

TOTAL.....	10.591
------------	--------

MARTÍN SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ, "De Alarnes...op.cit.pág.107

⁴⁵⁹MARTÍN SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ,...op.cit.pág.110

⁴⁶⁰ Los datos de la actividad económica de Getafe sin embargo parecen haber sufrido para la actualidad las siguientes modificaciones:

"El sector servicios concentra el 90% de los establecimientos del municipio, si bien esta relación mayoritaria no se produce en términos de empleo ya que existe una importante presencia de empleos industriales que representan el 40% del empleo total.

Esta situación se contrasta también con los coeficientes de localización de empleo con respecto a la región, aunque en menor medida con respecto a la zona.(Ver nota 362 sobre el paro registrado en la región) La especialización en empleo industrial no alcanza sin embargo los valores de Pinto y Fuenlabrada.

El 30% de los empleos se concentran en la gran empresa, y el tamaño medio de los establecimientos industriales es el doble del promedio de la CAM.

Su estructura productiva es muy diversificada, si bien destaca con notable diferencia el empleo relacionado con la actividad de equipos de transporte, y en menor medida, caucho y equipos eléctricos.

En el sector servicios, el empleo relacionado con transporte, servicios a las empresas y servicios sociales (sanidad y educación)

En cuanto al mercado de trabajo en Getafe la población activa y ocupada se distribuye entre el sector servicios y el industrial, con el 50% y el 33% de ocupados respectivamente.

El mercado de trabajo del municipio no ha sufrido grandes cambios desde el último dato del padrón municipal(al menos, no tan espectaculares, como los producidos en el primer quinquenio de los

b)Lucha intensa y profunda del Movimiento obrero por la conquista de las libertades.

Para mejor sintetizar las características del SUJETO que actúa por la conquista de los derechos fundamentales en la triste y larga historia del franquismo, dividiremos el bosquejo de algunos hechos demostrativos del aserto en dos apartados, correspondientes a dos etapas de la historia:

Hay, tras la contienda civil, una adquisición de conciencia clara dentro de determinadas élites del movimiento obrero, de lucha frente a la dictadura franquista.

Cuando tratan los vencedores de poner en producción la Empresa CASA, se da la circunstancia de que no podían disponer de la mano de obra necesaria por encontrarse la más preparada, de la etapa anterior a la guerra, en campos de concentración franquista. Ello obligó a liberar a los trabajadores para que se incorporaran a la Empresa.⁴⁶¹

Desde un punto de vista jurídico y constitucional, comienzan entonces, en época tan temprana, una lucha por la reconquista de las libertades perdidas que encuentra los siguientes hitos, y que revelan el forcejeo por la adquisición del ejercicio de un derecho de participación perdido tras la contienda civil

años 80, donde la reestructuración productiva redujo notablemente la ocupación en el sector industrial, entre 1981 y 1986 Getafe perdió el 16% de los ocupados en este sector.

La tasa de asalarización se sitúa en el 81%. Los trabajadores con contrato temporal representan el 30% de los asalariados.

La tasa de actividad es ligeramente superior a la media de la CAM; la tasa de paro se sitúa 2 puntos por encima de ésta": *"Los municipios del sur-oeste. Un proyecto de...op.cit. págs.82-83*

⁴⁶¹.EQUIPO EIDA. *"Getafe. Lucha obrera contra el franquismo...op.cit. pág.25*

Trabajadores integrados en el frente militar del PCE, y miembros de la plantilla de CASA, llevaban a cabo, rellenando de pólvora sencillos tubos de trozos metálicos, bombas rudimentarias para el movimiento guerrillero. Esta actividad, que en un principio la realizaban dentro de la propia empresa, decidieron efectuarla posteriormente en un edificio particular. De Madrid pasaban a recoger el trabajo efectuado, que era cuidadosamente empaquetado en cajas de zapatos, y trasladado semanalmente por dos chicas. A veces, también participaban en la colocación de las bombas en los lugares escogidos.⁴⁶²

La represión, sin embargo, pronto hizo su aparición, pero también, y junto a ella, la "influencia que ejercía (GETAFE) sobre los pueblos de la zona"⁴⁶³. En efecto, el boca a boca sigiloso de la Dictadura tenía un efecto expansivo sobre aquellos pequeños pueblos que rodeaban la capital del Estado.

Se constata ya en este duro período de clandestinidad en el ejercicio de estas acciones que se carece de dos elementos fundamentales: el primero, es la carencia del derecho fundamental de asociación, base imprescindible para cualquier tipo de organización. La clase obrera de Getafe, como la del resto del Estado, al carecer de posibilidades abiertas de organización, no podía generar una dinámica de capitalización de las acciones llevadas a cabo. Y el segundo elemento, es la tremenda influencia que sobre el espíritu de aquellos luchadores hubo de significar la implantación de planes económicos ajenos a sus intereses, que arrastraron consigo el traslado forzoso de ingentes cantidades de inmigrantes campesinos, que significaban, muy a su pesar, una quiebra en la conciencia de clase de la que eran portadores.⁴⁶⁴

De 1958 data la reorganización clandestina del PCE de Getafe. Desde

⁴⁶² *op.cit.* pág. 26

⁴⁶³ *op.cit.* pág. 26-27

⁴⁶⁴ *op.cit.* pág. 28

este mismo momento, y siguiendo las directrices del partido de trabajar allí donde están las masas, no sólo se introducen en el Sindicato Vertical, sino que crean un Ateneo, y desarrollan una actividad importante en el seno de la JOC.⁴⁶⁵

Momento crucial de este período lo constituye la solidaridad con los mineros asturianos: Las diferencias existentes entre la valoración que los americanos daban a la hora de trabajo en la reparación de los aviones y la que se abonaba al trabajador da lugar a que los obreros de CASA lleven a cabo un paro de tres cuartos de hora, en 1962, el primero que se hizo en Getafe después de la guerra. Este paro se lleva a cabo también en solidaridad con los mineros asturianos en huelga.⁴⁶⁶

Es importante subrayar, desde el punto de vista del objeto de nuestra tesis, como el sistema político alargaba sus brazos hasta la propia estructura municipal de entonces al constatar la intervención determinante que en este conflicto tuvo el propio Alcalde de Getafe, que mediante la detención de varios trabajadores por la Guardia Civil, llevada a cabo por orden del Alcalde como medida preventiva, logró la frustración de más paros que habían sido previstos.⁴⁶⁷

La solidaridad con los mineros asturianos se extendió a otras empresa de Getafe (Ericson, Lanz, Siemens, Ildea, y otros talleres). En Ildea se pone en práctica un nivel mayor de organización al conseguir los trabajadores elaborar un pliego con sus reivindicaciones y nombrar una comisión para que negociara con la Empresa, en tanto dicha comisión era respaldada por la huelga⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ *op.cit.* págs.29-31

⁴⁶⁶ *op.cit.* pág.27

⁴⁶⁷ *op.cit.* pág.34

⁴⁶⁸ *op.cit.* pág.35

SE LUCHA POR LA APLICACION DE LA LEGALIDAD LABORAL:

La combatividad de estos momentos tiene como objetivo el lograr en muchas ocasiones la aplicación de la propia legalidad franquista vigente.⁴⁶⁹

Unas declaraciones del General Franco, del obispo de Sevilla Bueno Monreal y de la organización Acción Social Empresarial, en las que se

⁴⁶⁹De lo difícil que resultaba en la época hacer efectiva una determinada legislación se hace eco G.PECES-BARBA:

"Incluso los funcionarios, especialmente los más directamente encargados de defender la legalidad como los jueces, con muy escasas excepciones, pensaban también que no debían "meterse en política", y soslayaban cualquier compromiso. Era muy habitual oír que los juristas tenían que ser apolíticos, para evitar tomar partido...

Era realmente desesperante entonces pedir amparo, ante las infracciones que se producían, porque nos solíamos encontrar a personas dispuestas a justificarlas con argucias, con falsos razonamientos y con retórica de leguleyos. No podíamos mirar aquella justicia con respeto. No representaba a la que describía el filósofo griego Crisipo, refiriéndose a las alegorías de las diosas Temis y Dike, como de "belleza y talla virginal, mirada severa e imponente, los ojos muy abiertos, revestida de dignidad, de una tristeza ni recatada ni retadora, sino que inspira simplemente respeto".

A veces aquellos jueces no se atrevían ni a sostener la mirada cuando rechazaban las vehementes llamadas que les hacíamos para que interviniesen...Era la dictadura la que, con sus métodos de temor, de halago, de presión, les había convertido en aquel grupo de personas que hacían unas buenas sentencias civiles, que condenaban a duras penas a los delincuentes comunes, sobre todo en los delitos contra la propiedad privada, pero que no se comprometían políticamente. Los jueces estrella brillaban entonces por su ausencia. Sólo al final de la dictadura, el grupo de Jueces para la Democracia ayudó a salvar, un poco, la dignidad de aquel colectivo" G.PECES-BARBA, "La democracia en España...op.cit.págs.58-59

reconocía la insuficiencia de las retribuciones que recibían los trabajadores dan pié a un escrito que se pasa a la firma entre los trabajadores de CASA contra el bloqueo de los salarios existente. La búsqueda de la policía se centra en los autores del escrito y da pié a detenciones de trabajadores , integrantes del PCE, que por entonces se había ampliado en su dirección de Getafe, (con la inclusión de Pedro Patiño, trabajador de la construcción, asesinado posteriormente por la Guardia Civil). A la detención siguió una tortura brutal.⁴⁷⁰

Las detenciones dieron lugar a un Consejo de Guerra contra quince trabajadores, con lo que el conflicto tuvo una repercusión a nivel internacional al coincidir con otros dos Consejos de Guerra contra comunistas y demócratas y con el asesinato de Julián Grimau. Apareció claro ante la opinión mundial que los que estaban sentados en el banquillo no eran terroristas de Getafe, como la prensa franquista pretendía hacer creer, sino que se trataba de 15 metalúrgicos jóvenes, (entre 20 y 30 años), que no habían luchado en la guerra, tampoco en las guerrillas, y nunca habían estado en los campos de concentración franquistas. Que su único delito era ser obreros, ser comunistas y defensores de los intereses de su clase⁴⁷¹

ELECCIONES SINDICALES DE 1963

En el contexto económico que supuso la implantación en 1959 del Plan de Estabilización, y tras la aprobación de la nueva legislación que daba cabida a la negociación de los convenios colectivos de 1958, tras las experiencias que habían supuesto el Consejo de Guerra, y los paros y detenciones efectuados, los sindicatos clandestinos que operaban en la Zona Sur de la actual Comunidad de Madrid se plantearon la presentación de candidaturas a la elecciones sindicales que se realizan en 1963.

De este modo, los obreros más conscientes de su problemática como clase, organizados unos, y como independientes otros, de las empresas CASA, Ericson, Kelvinator, Siemens, John Deere, y en general, deciden introducirse en el Sindicato Vertical y combinar en sus reivindicaciones la lucha legal con la

⁴⁷⁰.Equipo EIDA ...*op.cit.* pág.35

⁴⁷¹ *op.cit.* pág.36



extralegal (huelgas, paros, manifestaciones...)

En CASA se suceden boicots a los comedores, luchas por la conquista de la categoría laboral, por la ropa del trabajo. Para ello, dentro de la empresa se celebran Asambleas, de la que salen unas comisiones elegidas por los trabajadores para la negociación del problema concreto que se plantea en cada caso.⁴⁷²

Es importante subrayar la profunda pedagogía desarrollada en el nacimiento de lo que más tarde se convertiría en un Sindicato como el de CC.OO. Pedagogía que no sólo se plantea en el nacimiento de este Sindicato sino en el que por estas mismas fechas ha nacido de la JOC, como Socialista y Autogestionario, y que empieza a adquirir también una fuerte implantación en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid: la UNION SINDICAL OBRERA (U.S.O.)⁴⁷³

Este fundamento en la praxis ha sido abandonado en gran medida por posteriores experiencias que desde las instituciones democráticas han pretendido impulsar la participación apoyándose tan sólo en los instrumentos legales: Reglamentos de Participación, etc. En su momento, tendremos ocasión de volver al problema. No puede negarse la enorme virtualidad del

⁴⁷² "Las comisiones de trabajo nacían y morían con cada reivindicación. Pero a través de las múltiples acciones, los militantes obreros más activos comprenden que no sólo era posible, sino también necesario, dar vida permanente a estas nuevas formas de organización que tomaba el movimiento obrero, en oposición a las estructuras del Vertical" *op.cit.* pág.47

⁴⁷³ De la Carta fundacional de la U.S.O. son los siguientes párrafos: "Rechazamos el sistema capitalista...por cuanto niega al pueblo no tanto el subsistir, como la posibilidad de ser libre y responsable, que es tanto como decir su participación y control del Poder, falseando el juego democrático y monopolizando la información, con vistas a mantener un sistema económico-social que fabrica hombres ejecutores, sin responsabilidad, y consumidores pasivos, estimulados por una publicidad creadora de necesidades" "*Documento enunciado en 1961 y aprobado por el Comité Nacional en 1965*"

procedimiento por el que se generan las instituciones en el mundo obrero, en las condiciones más duras de clandestinidad.

A partir de estas acciones van naciendo contactos posteriores con obreros de otras empresas del metal. De una asamblea de 600 obreros del ramo surge la primera comisión provincial de la metalurgia madrileña.

En la festividad del primero de mayo de 1965 son detenidos en la Casa de Campo de Madrid varios trabajadores de Getafe, miembros de CC.OO. Gracias a la presión del resto de jurados de empresa, los trabajadores consiguen recobrar su puesto de trabajo. Semanalmente los trabajadores de Getafe coordinan con las discusiones y orientaciones que se están llevando a cabo en el seno de las CC.OO. de Madrid.

ELECCIONES SINDICALES Y MUNICIPALES DE 1966: La actuación de las Comisiones lo es a la plena luz del día. Las formas de lucha que llevan a cabo son elaboradas por los propios trabajadores. Este proceso les enriquece al participar directamente en su elaboración. Enriquecimiento que se incrementa mediante la participación en las elecciones sindicales de 1966.⁴⁷⁴

En este contexto de utilización de la legalidad vigente^{475 476}, en Getafe

⁴⁷⁴Equipo EIDA. ..op.cit. pág.48

⁴⁷⁵ "En 1966 se llega a un claro "consensu" de que hay que ir a las elecciones. En muchos sitios como en Madrid, se produce una lucha unida de las distintas organizaciones (PC,AST,USO,FST,EST) Se llega a un copo serio tanto en las empresas como a nivel provincial, a pesar de las maniobras de la CNS".REYES MATE: "*Una interpretacion historica de la USO*",Ed.Carlos Oya, Madrid,1977 pág.67

⁴⁷⁶ "Una organización de masas tiene que aprovechar y forzar la legalidad. ¿Por qué?. En primer lugar, hay que trabajar y luchar allí donde está la clase trabajadora. Y, en este país, la clase trabajadora está -aunque no libremente, encuadrada en

se plantea la incorporación del movimiento ciudadano al movimiento obrero. La ocasión se presenta con ocasión de las elecciones municipales que se convocan en el mes de noviembre de 1966.⁴⁷⁷

La victoria de la candidatura obrera en las elecciones municipales de Getafe de 1966 fué rotunda. Contó con el 90% de los votos.

Pero además contó también con una visita inesperada: la intervención directa de 200 miembros de la Guardia de Franco que se presentaron, pistola en mano, arrancando carteles, intimidando a la gente, metiendo votos en las urnas y asaltando varios colegios electorales. El Alcalde, una vez más y como representante directo del Gobierno y no del pueblo, anuló las elecciones alegando la existencia de irregularidades en los colegios electorales.

Se convocaron para tres días más tarde, y el propio Alcalde "aconsejó" a la candidatura obrera que se retirase, pues si no, Getafe "tendría un baño de sangre". Tal hecho dejó desierta la elección.

Nuevamente es convocada año y medio después. El porcentaje de participación no llegó al 5%⁴⁷⁸

la CNS. Ese es el cuerpo que hay que aprovechar y forzar Hay, además, otra razón: la represión física de un estado policial, así como la instrumentalización ideológica a base de amedrantamiento psicológico ha dado sus efectos: la masa trabajadora, en su conjunto, está despolitizada, desconcientizada y atemorizada". REYES MATE: "*Una interpretación ...op.cit.pág.59*

⁴⁷⁷ Son Donato García Gutiérrez y Paco Torres Pérez, dos enlaces de la candidatura obrera de CASA los que deciden presentarse por el tercio familiar. Equipo EIDA. "*Getafe.Lucha ...op.cit.pág.109*

⁴⁷⁸ *op.cit. pág.50*

Este hecho, y otros que tienen lugar con posterioridad, lleva a una intensa identificación de amplios sectores de la ciudadanía getafense con los intereses de los trabajadores y por ende, una adquisición generalizable cada vez más en el entorno de una conciencia de clase obrera : Son frecuentes las marchas que partiendo de las fábricas confluyen en la plaza del Ayuntamiento, para terminar en la Plaza Palacios, que por tal motivo, adquiere el sobrenombre de la Plaza Roja de Getafe.⁴⁷⁹

Las luchas tienen por motivo la negociación de los convenios, la actualización de los puntos familiares, la denuncia de la nueva Ley Sindical con que el régimen franquista trata de dar vida a un cada vez más agónico Sindicato Vertical (1966) la exigencia de readmisión de trabajadores represaliados o despedidos, cuando no su puesta en libertad. Motivos todos ellos propios del régimen de falta de libertades en que está sumido todo el país.

Pero las estrategias no se elaboran ordinariamente en círculos cerrados de dirigentes. Es muy normal que la comisión de trabajadores que negocia haya

⁴⁷⁹ "Todo este proceso culminará en la jornada del 27 de octubre (1967), convocada por CCOO contra el bloqueo de salarios, el despido, el paro...Múltiples asambleas habían precedido a la jornada...Se editan 80.000 octavillas, invitando a acudir al llamamiento de CC.OO.; 1.500 boletines informativos aparecen en Getafe, explicando la necesidad de que todos los trabajadores del pueblo participen en la jornada. La respuesta es unánime en Getafe. A las seis de la tarde, el pueblo sale a la calle. Más de diez mil trabajadores de las grandes empresas y de más de cien talleres pequeños forman compactos grupos que marchan hacia el centro de la ciudad. En la calle Madrid se forman dos columnas: una, integrada por obreros de ambos sexos, y otra formada por mujeres y niños. La manifestación recorre silenciosamente calles y plazas. La Guardia Civil...se retira del centro del pueblo. Por las calles de Getafe sólo ruedan los coches de la Brigada Político-Social. Los manifestantes pasan a su lado indiferentes, con la fuerza que da la unidad y la seguridad de los que conocen la explotación y saben lo justo de sus reivindicaciones" op.cit.pág.53

sido elegida en el seno de una asamblea, y que dentro de esta asamblea, sea donde se decidan los medios que han de aplicarse para la consecución de los objetivos planteados: manifestación, paro, huelga, intensidad y duración de los distintos medios adoptados, etc.

Llegado este punto, nos vemos obligados a efectuar la siguiente reflexión. Superada la noche del franquismo, con su carencia de libertades, la luz que nos trajeron los acontecimientos posteriores, especialmente la proclamación de los Derechos fundamentales y una estructura democrática para el Estado mediante la Constitución de 1978, no fueron aún suficientes para alumbrar, con la intensidad que cabría esperar del nuevo contexto sociopolítico, *el tipo de dirigente político o social que recurre sistemática e intermitentemente a sus propias bases para vivificar y alimentar continuamente de una legitimación democrática, nunca discutida, su mandato representativo.*

Parece como si con la legitimación originaria del hecho electoral se hubiesen cubierto todas las posibilidades que cubre el hecho democrático constitucional.

Y sin embargo, tampoco podemos mitificar nuestra historia.

Los acontecimientos de división del movimiento obrero ya alumbraron tenues, aunque insistentemente, en aquellas noches de clandestinidad, Es cierto que el enemigo común de una dictadura a derrocar, era un objetivo que unificaba, pero al propio tiempo impedía el análisis de las propias acciones. Sin libertad, no sólo era imposible el ejercicio del derecho de participación sino, lo que es imprescindible, el crecimiento de las propias identidades subjetivas (individuales y colectivas) para un proceso de maduración en el mismo.

EL "MOVIMIENTO OBRERO DE GETAFE".

Con este nombre asistimos, por entonces, al nacimiento de un fenómeno de unidad de clase que como tal resulta esperanzador. Me estoy refiriendo al denominado "Movimiento Obrero de Getafe", sigla bajo la que se aglutinan en aquellos momentos los dos sindicatos clandestinos en liza: CC.OO. y U.S.O. en la zona y que tienen un órgano de expresión común: la revista "LA ASAMBLEA".⁴⁸⁰

Ambos sindicatos conciben como instrumento básico de concienciación de los trabajadores la Asamblea de Fábrica. Ambos coinciden en la necesidad de la utilización de los medios legales para ir profundizando en la formación de esta conciencia desde los diferentes cargos del sindicato franquista. Y llegados al año 1971 confluyen en las candidaturas sindicales unitarias. Tal es la fuerza que adquieren con su unidad, que se llega a copar la Agrupación Provincial del Metal, con la presidencia incluida. La experiencia de este fuerte sentido de unidad llegó a establecerse no sólo a nivel de acción en la empresa, sino a niveles de zona y provinciales, tratando de impulsar la realidad que se vivía en Getafe a otras zonas.

Sin embargo, la experiencia murió, cuando había recorrido el camino

⁴⁸⁰ "En Getafe es muy importante señalar que los intentos de polémica de quién representa a los trabajadores, quién negocia con las empresas en los momentos de lucha, se rompe de la forma más sencilla y natural y es en la voluntad de las asambleas. Cuando estamos en plena acción, y ya me refiero a la acción más contundente, la huelga de enero de 1976, cuando muchos de los hombres representativos de la zona, incluso de Madrid, somos detenidos, hay intentos de hacer lo que algunos grupos llamaban los comités de huelga. Son rechazados por la asamblea de la zona, diciendo que si algún comité de huelga existe en Getafe es esa propia asamblea constituida, que es ahí donde hay que participar y es ahí donde hay que orientar y verter las opiniones de unos y de otros" op.cit.págs.65-66

quizás más difícil. Para algunos se trató sencillamente de que cada sindicato se dedicó a buscar el propio fortalecimiento de su identidad. Pero para otros la razón más profunda estribó en las distintas concepciones que alumbraban ya por entonces lo que habían de ser instrumentos de expresión democrática, y la mayor o menor necesidad de legitimación de la misma una vez que se lograra su definitiva consolidación.⁴⁸¹

Este dato, que revela un pensamiento plural presente en el movimiento obrero getafense, nos sirve al mismo tiempo para concluir con el esbozo breve de la panorámica del movimiento obrero que se vive en esta localidad y que, a partir de ella, no sólo irradia en el entorno del área metropolitana, sino en toda la geografía nacional. Y al propio tiempo, resalta aún más la faceta pluralista que impregna a una sociedad, ya de por sí plural por las distintas matrices identitarias de origen.

⁴⁸¹ "La USO, junto al PC, a la STV y otros militantes sin filiación eran los componentes de la primera Comisión Obrera. Tampoco está ausente la USO de las primeras Comisiones Asturianas, por el contrario, fue un protagonista principal...En 1967, el CP de la USO envía una encuesta a las distintas Federaciones para hacer un balance de CC.OO. y definir más claramente su posición respecto a la misma. La encuesta arroja un resultado muy homogéneo: -Hay una contradicción entre su declaración de independencia y la realidad. La realidad ha sido que CC.OO. se ha convertido en una plataforma golosa para ciertas organizaciones políticas, sobre todo, PC.FLP, y luego ORT. Particularmente, el PC ha volcado su aparato, sus medios, sus hombres, en esta empresa. Esto es lógico:Lo discutible es que CC.OO. han acabado por ser en la práctica el sindicato del PC. Los demás intentan con mayor o menor fortuna el mismo proceso. -¿Plataforma democrática?. Desde el momento en que un partido concibe a CC.OO. como su instrumento, pone como objetivo prioritario colocar sus peones, posicionarse favorablemente. El sectarismo acaba irrumpiendo en la fábrica. Todo vale: se crean Comisiones fantasmas cuando conviene y siempre se "hincha el globo"....REYES MATE:"Una interpretación...op.cit.págs.70-71

Alcorcón, Fuenlabrada, Getafe, Leganés y Mostoles, desde un punto de vista de su SUJETO SOCIAL, no sólo se constituyen con una base débil en función del AGREGADO DE ASALARIADOS INMIGRANTES que les integran, sino que han de rehacer justamente en los años de la transición democrática, y aún después, todo un proyecto de convivencia urbana que prima sobre cualquier otra consideración económica o de clase.

Ya hemos visto que en relación a la condición de ciudades industrializadas o a la condición sindical inherente a la anterior, ha sido muy distinto el proceso seguido por unas y otras. Pero, llegado el momento presente, GETAFE ha visto desbordada su primitiva condición de abanderada de un movimiento social fuerte, en parte precisamente por la ruptura que supuso en la conciencia popular el propio proceso de integración migratoria, y en parte, porque, como el resto de los Ayuntamientos de la Zona ha sido víctima también de la crisis que ha convulsionado en nuestro tiempo al Estado Social.

Condición de debilidad que se va a hacer presente no sólo frente al difuso poder antagónico de clase, sino incluso frente a los nuevos poderes democráticos.

Esta debilidad va a traducirse en unas reestructuraciones de la convivencia que se construyen muy lejanas de las instituciones administrativas.

Es importante subrayar que se ha perdido a mi entender un momento instituyente en el que la Administración, en lugar de situarse lejos de, y frente a las nuevas realidades asociativas de la convivencia, podía y debía haberse situado junto a e inmersa en el proceso de constitución de la nueva sociedad emergente.

Vamos a analizar en el apartado siguiente de que tipo son esas redes de la convivencia y cuales son las actitudes que mantienen ante el poder democrático y la Administración.

3.2) El asociacionismo y sus relaciones con la Administración.

El derecho de asociación es fundamental para el ejercicio del derecho de participación. Y éste último es impensable e irrealizable, sin el derecho de información, tanto si se contempla ésta del lado activo (derecho a ser emisor de información) como del pasivo (derecho a recibir información).

Así se estructuran sistemáticamente estos derechos, independientes y autónomos, para posibilitar y dar sentido a la soberanía popular y a la democracia política.

Vamos a introducir este apartado del análisis del asociacionismo en los pueblos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, con un breve recorrido, repaso constitucional, por el contenido nuclear y sistemático de los derechos de información, (del que ya hemos tratado abundantemente en otros apartados de la tesis), y del de asociación, para a continuación entrar en el análisis del asociacionismo concreto y verificar el grado de realización con que dichos derechos, que acompañan y condicionan al ejercicio del derecho de participación, objeto de análisis central de la tesis, son ejercidos, realizados y complementados en la práctica por la participación de las Asociaciones en el tejido social de los pueblos en que se centra nuestra tesis.

3.2.1 El derecho de información y sus relaciones con el asociacionismo.

Si el encuadramiento al inicio de la tesis estaba justificada en el hecho de que las raíces constitucionales debían iluminar todo el tratamiento posterior del análisis jurídico positivo, su nueva proyección en el contexto del capítulo sexto está justificada en las innumerables consecuencias prácticas y sociales que se derivan del mismo para el movimiento asociativo en general, y para el concreto movimiento asociativo de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid en particular.

El art.1,1 de la Constitución proclama que "España se constituye en Estado social y democrático de Derecho". A continuación señala que este Estado "propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

En estrecha relación con el artículo anterior, nos encontramos el art.20,1 que, si lo analizamos detenidamente, vemos cómo concreta de modo efectivo esos valores de libertad, igualdad y pluralismo.

Dice así:

1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades"

El modo efectivo no puede ser otro sino el implirarlos en la garantía que supone la consideración y el valor de derechos fundamentales.

Sin el ejercicio de estos derechos es imposible la existencia de una comunicación pública libre. Sin esta comunicación pública libre no hay soberanía popular (Principio democrático, art.1,1 y 2 CE)⁴⁸²

Importa mucho resaltar la importancia que desde el Tribunal

⁴⁸² IGNACIO VILLAYERDE MENENDEZ: "*Estado democrático e información: el derecho a ser informado*". Premio Extraordinario de Doctorado. Junta General del Principado de Asturias Convocatoria 1994" con prólogo de Francisco.J.Bastida Freijedo, Asturias, 1994, pág.307

Constitucional se le ha venido dando a la comunicación pública libre:

"El art.20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art.1,2 de la Constitución y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico política.

La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones pública"(STC 6/1981,F.J.3º)

Esta doctrina la siguen manteniendo en gran medida en las STC 12/1982 (que reitera a la anterior);159/1986(que en sus FFJJ 7º y 8º considera presupuesto del Estado democrático **"el sometimiento de las cuestiones relevantes para la vida colectiva a la crítica o aprobación de una opinión pública libremente constituida"** lo que exige una **"amplia y adecuada información"** que permita **"participar en la discusión relativa a los asuntos públicos"**);171/1990 (que en su FJ.10 habla de la **"libre circulación de noticias...ideas y opiniones"** como parte **"de la estructura misma del aspecto institucional del derecho a la información"**)172/1991 etc.

Importa mucho que desglosemos para el análisis posterior de la relación entre el Movimiento Asociativo y la Administración algunos aspectos de esta doctrina.

-Es imprescindible la existencia de una comunicación pública libre.

-Sin la existencia de una comunicación pública libre quedarían vacíos otros derechos de la Constitución. Pienso que es ese el caso del derecho de

participación.

Sin la existencia de una comunicación pública libre quedan reducidas a formas huecas, es decir, vanas, vacías y sin substancia, las instituciones representativas. Es imposible consagrar de modo más acertado, a mi parecer, desde una óptica jurídica, la realidad en que se convierten las instituciones representativas sin la comunicación pública libre. Sea cual sea el ámbito en que las instituciones representativas ejerzan su jurisdicción. Por lo tanto, si nos estamos ciñendo al ámbito local, se trata de la existencia o inexistencia de comunicación pública libre, con todo lo que la misma comporta, a nivel local. Para concluir entonces si realmente dichas instituciones representativas son democráticas, en la medida en que exista una comunicación pública libre, o por el contrario, en el ejercicio legítimo que las incubó en su día democráticamente, han devenido huecas y sin substancia, han perdido "in fieri" su carácter original, al no realizarse la garantía institucional de una comunicación pública libre entre los ciudadanos.

Este derecho de información complejo, en el que han de confluir posiciones activas y pasivas, es por esencia un derecho de libertad. El Estado, y por tanto los Ayuntamientos también en el ámbito de su jurisdicción, se ven vinculados positivamente por el contenido del art.20, en virtud del art.9,1 y 2.⁴⁸³

La igualdad en el ejercicio del derecho a recibir información y a expresar libremente las propias ideas ha de ser un objetivo prioritario de promoción por

⁴⁸³ La identificación que llevó a cabo el Juez HOLMES (S.Ct.CUS.Abrams vs.United States 250 U.S. 616.1919) entre libre discusión pública y mercado de las ideas ha tenido consecuencias transcendentales. De una parte, porque la libre discusión pública hace referencia a la libertad de expresión (Art.20,1,a), y a lo que en este caso tiene características de propiedad privada sobre el medio de difusión.IGNACIO VILLAYERDE MENENDEZ "Estado Democrático..."*op.cit.* págs.99-102

parte de todas las Administraciones públicas, en el Estado democrático, que no puede dejar la concurrencia de ideas a la libertad económica de concurrencia propia del mercado, puesto que en el mercado no se verifica el principio de igualdad, sino por el contrario, el principio de desigualdad. La oferta de ideas sufre un proceso de concentración (monopolización) que frustra la diversidad del debate en la que la demanda ha de satisfacer sus necesidades.⁴⁸⁴

Las relaciones Estado-Sociedad han de ser interactivas por lo que se refiere al proceso de información y comunicación. La posición del receptor de información no puede devenir una posición meramente pasiva.⁴⁸⁵

"Sólo una amplia información -nos dirá el BVerfG de la República Federal Alemana-proporcionada por suficiente información, favorece la formación y manifestación de la opinión tanto para el individuo como para la comunidad...Además, en la moderna sociedad industrial **la posesión de información es de importancia vital para la posición social del individuo.** El derecho fundamental a ser informado es, como la libre manifestación de la opinión, uno de los más importantes presupuestos de la democracia liberal (véase BVerfGE 7,198 (208))

"En primer lugar, con su ayuda, el ciudadano se pone en disposición de procurarse los presupuestos necesarios para **ejercer sus funciones personales y políticas y poder actuar responsablemente en sentido democrático.** Con

⁴⁸⁴ Bullinger, citado por Villaverde, es consciente de que el paralelismo entre libre discusión pública y mercado de las ideas no es correcto, y reconoce la quiebra en la "igualdad de oportunidades" *op.cit.* pág.102

⁴⁸⁵ El Juez Marshall, en el asunto S.Ct.US.Kleindienst vs.Mandel, 480, U.S.753 (1972) para describir la relación entre la libertad de expresión, el derecho a informar y el derecho a ser informado utiliza la imagen "de las dos caras de una misma moneda"..*op.cit.* pág 106, nota 103

un mayor acceso a la información el ciudadano toma conciencia de la situación política y su significado para su existencia, deduciendo de ello consecuencias; su libertad aumenta con la responsabilidad y con la crítica. Por último, pero no menos importante, la información capacita al individuo para conocer las opiniones de otros, ponderarlas, vencer con ello prejuicios y estimular la comprensión para quienes piensan de modo distinto" (BVerfGE, 27,71 (81))(el subrayado es nuestro).

El pluralismo que se protege en el art.20 , y que como ya hemos dejado dicho, concreta el valor del pluralismo consagrado por el art.1,1 de la CE es el que se manifiesta en el acceso al proceso de comunicación, dentro de los límites marcados por el nº4 de dicho artículo ("respeto a los derechos reconocidos en este título...especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia"), de cualquier pensamiento, idea, opinión o información.

La apertura del proceso instaurado por el art.20 consiste en que todos puedan hablar y escuchar, y que todo pueda ser dicho y escuchado⁴⁸⁶

Hemos aludido a la deslegitimación "óptica" a que devendrían "instituciones representativas" de la soberanía popular, por el mero hecho de la inexistencia en el contexto social y territorial de su jurisdicción de la comunicación pública libre. Es decir, la comunicación pública libre no está dada de una vez por todas, no consiste en el cumplimiento de unos "requisitos formales" de publicidad, sino que es algo constitucionalmente mucho más profundo. Es todo un proceso.⁴⁸⁷

Las características que han de adornar las relaciones entre el Estado (Ayuntamientos) y la Sociedad (ciudadanos, movimientos asociativos, etc) han

⁴⁸⁶ *op.cit.* pág. 319

⁴⁸⁷ *op.cit.* pág.309

de estar marcadas por un profundo carácter de **publicidad**.

El ciudadano es muy libre en relación al ejercicio de su derecho a informar o a ser informado, salvo disposición legal contraria. No así la Administración que en sus relación con el ciudadano está vinculada constitucionalmente.

Publicidad pues en las relaciones de la Administración con sus ciudadanos.⁴⁸⁸

Publicidad que puede definirse como aquella esfera de lo accesible al conocimiento de todos, pero también como todo lo perteneciente a la "cosa pública", al pueblo.⁴⁸⁹

Público entendido como uno de los tres conceptos siguientes:

1º) **Público, como lo no oculto.**

2º) **Público, como lo accesible.**

3º) **Público, como lo que de antemano un número indeterminado de sujetos puede percibir.**⁴⁹⁰

⁴⁸⁸ El concepto "publicidad" nos lo encontramos positivado, aparte de como exigencia del art. 20,1, en los siguientes artículos de la Constitución:

Arts.9,3;91 y 96: Publicidad de las normas.

Art.51,2:"Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores..."

Art.80: Publicidad de las sesiones plenarias de las Cámaras.

Art.120:Publicidad actuaciones judiciales.

Art.164:Publicidad STC en el B:O:E

⁴⁸⁹VILAVERDE MENENDEZ .op.cit. pág.29 que a su vez cita a R.SMEND, en "Sobre el problema de lo público y la cosa pública" en "Constitución y Derecho Constitucional", CEC, Madrid, 1985 pág. 269 y ss. pág.276

⁴⁹⁰RENE MARCIC:"Die öffentlichkeit als prinzip der demokratie," en "festschrift für adolf

Es paradójico como desde la esfera del estudio de la participación por las ciencias sociales se viene a insistir en la inutilidad de seguir procedimientos jurídicos formales, y la urgencia de llevar a cabo, antes del inicio de cualquier proceso participatorio, procesos amplios de publicidad al margen de lo jurídico.⁴⁹¹

El derecho a recibir información, y el proceso de comunicación pública,

arnd, europäische verlagsanstalt" 1969, pág. 267 y ss. citado por IGNACIO VILLASANTE MENÉNDEZ, "Estado democrático e información: el derecho a ser informado"...op.cit. pág. 29, nota a p. de p. 3

⁴⁹¹ VILLASANTE resalta cómo en los "planes estratégicos" tendientes a atraer inversiones a las grandes ciudades Miami, 1984, Florida, 1985; S. Francisco 1991, y en Europa: Birmingham, 1986; Rotterdam-Amsterdam, 1986-1987 Barcelona, 1990 y también Madrid, Lisboa, Córdoba, lo que parece quedar claro para la planificación es que se le da más importancia a estos aspectos de publicación que a la normativa. Crítica, sin embargo, lo que para él significa un desarrollo económico falto de homogeneidad y polarizado en el crecimiento de mucha riqueza, manteniendo fuertes niveles de desempleo. Sin embargo, insiste de nuevo en los PAI (Presupuestos de Acción Integral) metodología asumida y a la que volveremos en el último apartado de la tesis, en la necesidad de que "la difusión de los PAI en los distritos tiene que ser amplia y crear noticia. No se trata de una campaña de carteles o talleres para verla. Hay que llegar a la mayoría de los vecinos"

Es interesante constatar como en ambos casos nos encontraríamos con plasmaciones jurídicas que no responden a "requisitos puramente formales", pero sí a concepciones jurídicas previas. Ante la primera concepción de la **publicidad** nos encontraríamos con la plasmación fiel de la concepción jurídica subyacente a la dogmática del mercado de las ideas, mientras que en la segunda nos encontraríamos con la plasmación subyacente a la dogmática jurídica tal y como se sistematiza a partir del art. 20,1 y los con él relacionados, de la C.E.T. VILLASANTE: "Las democracias participativas...o.c. págs. 185 y 224 e IGNACIO VILLASANTE MENÉNDEZ, "Estado democrático e información: el derecho a ser informado"...op.cit. págs. 73 y ss.

además, es un derecho cuya protección, conforme se articula en el art.20,1, alcanza a todos los sujetos participantes por igual y no sólo a las minorías activas.⁴⁹²

"Público bien informado" es aquel compuesto por sujetos que disfrutan de un derecho efectivo de libertad para dar y recibir información, que está reforzado por una garantía institucional de pluralismo. "Público bien informado", por contra, no es el que recibe la información sólo de determinadas fuentes, o a través de determinados medios de difusión, que tienen una finalidad precisa, y con una información que reúne unas determinadas características.⁴⁹³

El Estado (los Ayuntamientos) como fuente de difusión y como medio de difusión de información.

Al pluralismo concurre no sólo el que ejercita un derecho de libertad de expresión. La CE establece, como regla general, que todo cuanto afecte al Estado tiene el carácter de publicidad.

Por ello cabe afirmar, tanto del Estado a nivel central, como de los distintos estratos en que éste se organiza territorialmente, que no cabe deducir de la CE la existencia de ningún tipo de norma que les habilite de modo general a establecer materias reservadas.

⁴⁹² "Esta universalidad e igualdad de las posiciones jurídicas desbarata todo intento de reducir el amparo constitucional a las posiciones activas de emisor de opiniones o de información y de orientar el mandato del párrf.2 del art.9 únicamente a su potenciación. Tanto la protección constitucional como dercho fundamental, como el deber positivo de protección estatal, son aplicables para el caso de las posiciones pasivas; no hay motivo alguno en el art.20 o la Constitución para pensar lo contrario" IGNACIO VILLAVERDE MENÉNDEZ, op.cit. pág.312

⁴⁹³ o.c. pág.327

No hay "asuntos de Estado" en el Estado democrático, porque, por definición, los asuntos del Estado Democrático lo son de "todos".

Esto quiere decir que los poderes públicos, a diferencia de los particulares, no tienen "asuntos propios", que puedan sustraer al conocimiento público.

El principio general de publicidad, en virtud de la protección que la Constitución dispensa al derecho a ser informado, se transforma en deber general de publicidad.

El art. 1 de la CE no sólo impide que el Estado tenga asuntos propios sustraídos al conocimiento y control públicos, sino que articula ese impedimento en un derecho individual al derecho a recibir información del ap.d) del art.20,1⁴⁹⁴

No obstante, ese DEBER general de publicidad no es en sí mismo UNIFORME, ni su sede debe buscarse siempre en el art.20,1 d.

Hay preceptos que se refieren expresamente a materias para cuyo conocimiento se exige una legitimación previa o van dirigidas al conocimiento de un sólo individuo por su específica posición jurídica, o porque la prestación de información está sujeta a la discrecionalidad del órgano requerido. En definitiva, porque se trata de "información" que no está destinada, en principio, al proceso de comunicación pública y que se caracteriza por impedir el secretismo del Estado, no tanto por el hecho de hacerse accesible a a todos.

Por su parte, el párr.2 del art.9 también le impone al Estado que facilite a todos los individuos la participación en los "asuntos públicos", lo que reitera el art.23,1

⁴⁹⁴ *op.cit.* pág.362 y ss.

Por eso la STC 159/86, ya citada, nos recuerda en sus FF.JJ.6º y 8º:

"El principio democrático...presupone el derecho de los ciudadanos a contar con una amplia y adecuada información respecto de los hechos, que les permita formar sus convicciones y participar en la discusión relativa a los asuntos públicos"⁴⁹⁵

El cumplimiento o la falta de cumplimiento efectivo de este derecho de información va a estar en la misma base de todas las posibilidades de desarrollo del ejercicio del propio derecho de participación.

3.2.2.El Derecho de asociación

Decíamos al principio de este apartado, dirigido específicamente al asociacionismo de la Zona objeto de estudio, que el derecho de asociación es fundamental para el ejercicio del derecho de participación. Y que éste último es impensable e irrealizable, sin el derecho de información, tanto si se contempla ésta del lado activo (derecho a ser emisor de información) como del pasivo (derecho a recibir información).

Así se estructuran sistemáticamente estos derechos, independientes y autónomos, para posibilitar y dar sentido a la soberanía popular y a la democracia política.

Y esto es lo que, referido al régimen local, como ya hemos venido estudiando en otros apartados de la tesis, se sistematiza estraordinariamente en el art. 72 de la L.R.B.R.L. (Ley 7/1985 de 2 de Abril) en el que se nos dice que:

"Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las

⁴⁹⁵*op.cit.* pág.367

asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación en los términos del número 2 del art.69. A tales efectos pueden ser declaradas de utilidad pública"

Antes de entrar de modo directo en el análisis del asociacionismo hemos querido traer de nuevo a colación este artículo, sin querer entrar en sus claros fundamentos constitucionales y sus ramificaciones de toda índole para el ejercicio del derecho de participación ampliamente estudiadas sobre todo en el capítulo tercero de la tesis.

Pero sí parece importante recordar las siguientes ideas básicas:

a)Que las asociaciones son depositarias de toda una amplia gama de posibilidades de inserción democrática de los individuos en la vida pública, que no necesariamente puede ni debe ser cubierta por los partidos políticos, tal y como aparece consagrado en el artículo 72 transcrito.

b)Que por tanto se erigen en instrumentos imprescindibles de mediación entre el Ayuntamiento y el vecindario.

c)Que son tanto más imprescindibles cuanto mayores son las cotas de desarraigo vecinal, fenómeno que como hemos podido valorar en otros apartados de este mismo capítulo, es radical y definitorio de la sociedad emergente de inmigrantes que se va estructurando poco a poco en los pueblos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

d)Que al ser elementos de integración vecinal tan vitales para el sujeto, son acreedoras a las mayores garantías de una amplia y contrastada información sobre los asuntos que puedan interesar a dichos sujetos en su condición de vecinos de una comunidad emergente.

e)Que el dato contrastado desde un punto de vista sociológico es que son los grupos humanos catalogados como de clase media o clase media alta los que con mayor facilidad acceden a las fuentes de información. Estructurándose

entonces la ciudad, y gobernándose ordinariamente, muy conforme a los intereses e inquietudes de estos pequeños grupos, quedando marginado el resto de la población.⁴⁹⁶

3. Tipología del asociacionismo del Sur de la Comunidad de Madrid.⁴⁹⁷

-Por el tipo de actividad.

Los datos porcentuales que proyecta el movimiento asociativo, para el Municipio de Leganés eran los siguientes, hasta Junio de 1993, atendiendo al tipo de actividad, o sector específico de población:

ASOCIACIONES DEPORTIVAS:	29%
" CULTURALES:	14%
" EDUCATIVAS:	12%
" JOVENES:	9%
" SERVICIOS:	7,5%
" PEÑAS:	7%
" OTRAS:	5%
" INTEGRACION:	5%
" VECINALES:	4%
" MUJERES:	2,5%
RELIGIOSAS:	2% ⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ L.MORELL OCAÑA, *"El regimen local...op.cit.* págs.642 y 650.

⁴⁹⁷ Seguimos casi literalmente, la tipología ofrecida por el estudio de los antropólogos FRANCISCO CRUCES y ANGEL DIAZ DE RADA, en su obra *"Política y sociedad..."op.cit*

⁴⁹⁸ Datos del Registro de Asociaciones del Ayuntamiento de Leganés y elaboración de los autores citados.

Porcentajes de Fuenlabrada:(Mayo de 1994)

ASOCIACIONES DEPORTIVAS:	29%
" CULTURALES:	13%
" EDUCATIVAS:	12%
" JOVENES:	11%
" ASISTENCIALES:	4%
" BENEFICAS:	3%
" VECINALES:	7'3%
" MUJERES:	2,5%
" RELIGIOSAS:	1% ⁴⁹⁹

No son sorprendentes las grandes aproximaciones en líneas generales. Ya hemos destacado cómo al ser distintos los momentos en que se va desarrollando el "boon" migratorio, los orígenes sin embargo de procedencia, y por lo mismo, culturales, etc. son casi idénticos.

La estadística de Fuenlabrada ha englobado a las PEÑAS y a las CASAS REGIONALES entre las ASOCIACIONES CULTURALES.

No se hace mención en la estadística de Leganés al fuerte movimiento de APAS (Asociaciones de padres de alumnos). En la de Fuenlabrada adquieren el mismo porcentaje que las DEPORTIVAS. De todos modos, responde normalmente su número al de Colegios del Municipio.

En ninguna de las Estadísticas aparecen ni los Partidos Políticos, ni las Asociaciones representativas de los Agentes Sociales (Patronales, Asociaciones de Comerciantes, - y Sindicatos). Es sintomático de cierto tipo de identidad que hace de este Asocianismo algo distinto al resto del movimiento asociativo, y

⁴⁹⁹ Ayuntamiento de Fuenlabrada y elaboración propia.

que se muestra, quizás, en este dato de la no inscripción en el Registro Municipal.

Contrasta lo exiguo de los porcentajes que representan las ASOCIACIONES VECINALES en las Estadísticas de ambos Ayuntamientos.

Es interesante, subrayar, no obstante, que en la de Fuenlabrada, las ASOCIACIONES DE JOVENES integran al Consejo de la Juventud, así como a las Juventudes de los diferentes partidos y de Comisiones Obreras. Posiblemente sea el mismo el caso de Leganés, que sin embargo no nos aparece en el documento base del estudio.

Por su parte, el movimiento de mujeres de Fuenlabrada integra denominaciones de clara tendencia política; así nos encontramos con las Asociaciones "MIRANDO AL FUTURO" ;"MUJERES DEMOCRACIA MADRID";"MUJERES FUENLABREÑAS"; o "MUJERES PROGRAMAS POR LA IGUALDAD"

No sorprende la exigüidad que aparece en el registro del movimiento asociativo religioso. Para el caso de Leganés es de sobra conocido que la cofradía que aglutina al mayor número de miembros en la población (la de la Patrona, "Ntra.Sra.de BUTARQUE") tiene establecido estatutariamente el no aparecer inscrita en ningún tipo de Registro Público Oficial, ya sea éste civil, ya eclesiástico.⁵⁰⁰

Quizás también deba resaltarse la existencia de un asociacionismo, también exiguo en cuanto a su número, pero representativo de tendencias nuevas y de vocación creciente en nuestra sociedad, tal como el asociacionismo

⁵⁰⁰ Así es, según los autores a los que seguimos, para conservar su condición de "asociación privada de fieles", y no verse obligada a rendir cuentas anualmente al Obispado.op.cit. pág.70

solidario (0'7, Movimientos "pro-América Latina, o Africa...)o de corte ecologista,o pacifista, que no aparece, quizás precisamente por su pequeñez, en los datos de ambos Registros analizados.

Entiendo que no procede, tras las consideraciones en base a las dos muestras precedentes, extendernos más en la tipología asociativa de los otros pueblos en estudio, en la medida en que, con ligeras variantes, los orígenes de la inmigración suelen presentar porcentajes similares en la Zona Sur.

En cuanto al número de socios que integran cada una de estas Asociaciones, las Asociaciones que más socios aglutinan en Leganés, pertenecen a capítulos como el de INTEGRACION (con la Asociación de Afectados por el Síndrome Tóxico, con 4.514 miembros) VECINALES (la de la A. Vecinos de Zarzaquemada, con 1.700) CONSUMIDORES (A. "La Defensa", con 3.000) REGIONALES (Casa de Extremadura, con 1.574) o RELIGIOSAS (Nuestra Señora de Butarque, con 1.570)

Frente a la envergadura numérica de estas Asociaciones, hay que destacar un tejido grupal difícilmente conmensurable y que está compuesto por pequeños núcleos de actividad barrial, de ámbitos y objetivos mucho más limitados, que giran normalmente, en torno a las fiestas, (carnavales, fiestas del barrio, etc), el deporte, o la recreación.⁵⁰¹

Como conclusión al presente epígrafe destacar que en la lucha por recrear una convivencia o generar un tejido social, inexistente con antelación, es indudable el impulso asociativo que ha mostrado el SUJETO COLECTIVO que se asienta en el territorio de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

Características del movimiento asociativo

⁵⁰¹ FRANCISCO CRUCES y ANGEL DIAZ DE RADA, "Política y sociedad civil en Leganés", op.cit.págs.53-54

Los autores a los que seguimos en este apartado de la tesis, establecen varios tipos de clasificaciones, en el estudio del movimiento asociativo reseñado.

Asociacionismo de fines o Asociacionismo de actividades. Resultando éste último mayoritario.⁵⁰²

Atendiendo a la naturaleza de los grupos, o a sus lógicas de acción. Esta última clasificación guarda estrecha relación con las coordenadas en que nos movemos en el mundo jurídico, y por lo mismo, nos ofrece la posibilidad de analizar desde la base social las paradojas o contradicciones que se presentan a la hora de relacionar el movimiento asociativo con las INSTITUCIONES de la propia Administración local.

Por la naturaleza de los grupos, se abren dos grandes apartados, constituidos por aquellos que los antropólogos consideran como altamente formalizados y estructurados, frente a los que ofrecen el mínimo o imprescindible grado de formalización.

En un polo se encontrarían las Asociaciones de Comerciantes, las Vecinales (con alguna excepción), o las de Consumidores, por poner unos cuantos ejemplos. Y en el otro polo, nos encontraríamos las peñas, los clubs deportivos, etc.

En cuanto a las características de las primeras nos encontraríamos con que las relaciones entre los socios son funcionales. Inscripción formal. Comunidad de intereses. Afinidad ideológica. Y, siendo ordinariamente asociaciones de fines, criterio de eficacia para la obtención de los mismos.

En cuanto a las características de las segundas, nos encontramos la

⁵⁰² *op.cit.* pág. 53

formación de múltiples redes. Con mayor o menor densidad, en las que se mezclan razones de vecindad, amistad, relaciones de trabajo. En ellas hay un predominio de la persona sobre su "rol". Fuerte sentido igualitario. Semejanza en cuanto a su condición social, edad, gustos y hábitos en común.

Sin embargo, no pueden considerarse ambas categorías como cerradas, existiendo entre ambas una continua fluidez. Un "continuum" sujeto a variaciones y combinaciones diversas. Desde luego, es impensable una asociación en la que sus miembros no estén sometidos de algún modo a una constante ambigüedad entre las actitudes que proceden de las dos categorías apuntadas. La formal y la informal. Y es lógico, que en esta AMBIGÜEDAD, radique una de las paradojas de las relaciones conflictivas entre ellas mismas y las INSTITUCIONES FUERTEMENTE FORMALIZADAS como son las REPRESENTATIVAS de la ADMINISTRACION LOCAL.⁵⁰³

La segunda de las categorías es denominada por los antropólogos como la proveniente de las lógicas de acción. En el análisis de esta categoría resulta también interesante para el mundo jurídico el contraste entre el modo de entender la lógica desde el terreno formalizado, o propio del mundo jurídico y el terreno más propio de las personas concretas, o terreno del antropólogo o sociólogo.

Se trataría de trascender el logocentrismo, para entrar en otro tipo de lógicas, que son las que se encuentran en la realidad, y a las que, indudablemente, si la norma quiere aproximarse, se tiene que plantear al menos su previo conocimiento.⁵⁰⁴

⁵⁰³ *op.cit.* págs. 91-92

⁵⁰⁴ En nota a pié de página, estos autores nos dirán: "En general, el problema del logocentrismo aqueja tanto a la literatura sociológica sobre el comportamiento político, como a los análisis de coyuntura de los observadores de los medios de comunicación, quienes con su hiperracionalismo a

Y en este esfuerzo, el técnico jurídico, de la mano de las líneas que han de conducir a un continuado proceso de reformulación del Derecho administrativo local en estas Zonas, también ha de incluir entre sus categorías, las lógicas que parecen subyacer al movimiento asociativo en presencia.

Entrando ya en el análisis descriptivo de cada una de las lógicas apuntadas, nos encontraríamos con los siguientes grandes seis apartados.

a) Lógica sacrificial o ritual. b) Lógica heroica o militante. c) Lógica convivencial. d) Lógica contractual o mercantil. e) Lógica festiva. f) Lógica educativa.

a) Lógica sacrificial o ritual.

Propio de las Asociaciones religiosas, pero no sólo de ellas, sino en general, de todas las que de algún modo se ven inmersas en el rito⁵⁰⁵

Su lógica reside en la existencia de un sentido de continuidad social, expresada y vivida mediante instrumentos simbólicos sagrados.

Su orientación al pasado muestra el presente como repetición de los usos antiguos. Los hijos siguen a los padres, en un curso de acción que se justifica por sí sólo

ultranza, se arriesgan a volver por completo incomprensible un mundo regido en realidad, por cualquier "lógica", menos la suya propia. Conviene destacar hasta que punto el mito de la Razón Ilustrada, encarnada en las formas económicas y políticas de la modernidad, condena a la barbarie precivilizada o a la marginalidad incivil las "lógicas" divergentes que estorban o se apartan del proyecto ilustrado del Progreso: las mito-lógicas, las ideo-lógicas, las antropo-lógicas." *op.cit.* págs. 94-95

⁵⁰⁵ Señalan los autores que "no todos los rituales son necesariamente sacrificios, ya desde el "culto positivo" de Durkheim y el Ensayo sobre el sacrificio de Mauss..." En nota a pié de pág. *op.cit.* pág. 95

Por lo que se refiere a la incidencia que este tipo de lógica guarda en relación al SUJETO COLECTIVO de la Zona Sur, es indudable que todos y cada uno de los núcleos que venimos estudiando se ven fuértemente influenciados por la misma.

Son tradiciones por lo general anteriores al "boon" migratorio. Que se viven sin embargo, cada vez más, por nuevos adherentes de círculos de la emigración.

El trabajo de las Asociaciones, (Hermandades, cofradías, etc) se desarrolla por lo general en la regulación del culto, distribuyendo y redistribuyendo incensantemente los símbolos sagrados: medallas, cetros,, y sus respectivos "roles". En expresión de Weber, son "bienes de salvación".

Por otra parte, el ritual, o POLO NORMATIVO de la actividad, con su dimensión de espectáculo inherente, se convierte en "cuestión de orgullo". (También se da este tipo de orgullo, aunque con matices diferenciales, en el ritual político).

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION: Las relaciones de estas Asociaciones con la Administración suelen ser por lo general, fluidas y de respeto mútuo.

La influencia que el Concilio Vaticano II y el papel renovador de la Iglesia Católica ejerció en nuestras estructuras políticas durante los años 60- 70 se deja notar aún por la presencia de antiguos miembros de organizaciones especializadas, (JOC,HOAC, etc) en partidos y sindicatos.

Pero, salvo pequeños núcleos parroquiales que mantienen aún direcciones convergentes con las líneas de renovación y cambio social apuntados, por regla general, el peso se ha volcado de modo decidido, (y con más fuerza, tras la cristalización estructural organizativa de DIOCESIS en la

Zona Sur), del lado de una distinción neta y alejada de cuanto pueda significar política y, en todo caso, a favor de una ideología política conservadora.⁵⁰⁶

b) Lógica heroica o militante.

Se define como aquel conjunto de creencias y criterios de valor en los que se funda el sacrificio personal de interés inmediato a favor de metas colectivas a largo plazo.⁵⁰⁷

Frente a la lucha partidista que establece como criterio supremo la maximización de poder, y ello incluso sin discernir por los medios, la lógica de la que hablamos deja entrever en ciertos momentos, una tensión entre el ethos cívico ideal y los escasos medios con los que se cuenta, y que transpone de alguna forma a lo secular y lo laico el clima de valores que la lógica anterior hacía confluír en los elementos rituales.

A diferencia de la lógica convivencial, que huye del conflicto, la lógica militante no lo rehuye sino que lo asume para superarlo. Y a diferencia de la sacrificial, carece de sentido de satisfacción o restitución inmediata.

⁵⁰⁶ Y ello, a pesar de que partidos tradicionalmente laicos, como el PSOE, no han dejado de fomentar, dentro del bloque institucional, todas las posibilidades de captación de sensibilidades católicas, acercándose y confraternizando con los poderes facticos religiosos, llegando incluso al conflicto, con los pequeños núcleos representativos de ideológicas religiosas más próximas a lo laico y democrático.

Una buena prueba se tuvo en Leganés, en el conflicto entre los dirigentes de la Cofradía de S. Nicasio (tradicional patrón del pueblo) y los responsables de la Comunidad parroquial, motivado por querer aquellos ampliar el recorrido procesional, frente al deseo de los últimos de mantenerlo en su recorrido más reducido al interior del barrio. El Alcalde se alió con la decisión de los dirigentes de la Cofradía. *op.cit.* pág. 69

⁵⁰⁷ *op.cit.* págs-96-97

Representantes típicos en estos momentos de este tipo de Asociaciones, al menos por lo que toca a ciertos núcleos municipales, son las ASOCIACIONES VECINALES en el caso de LEGANES que sin embargo no es el caso de las ASOCIACIONES VECINALES de GETAFE.

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION:

Existiendo al menos dos lógicas militantes diferenciadas, tal y como hemos establecido para los casos de Leganés y Getafe, las diferencias suelen ser también en este caso muy acusadas.

Es más acusada la tendencia en el modelo de LEGANES a querer representar a la totalidad del movimiento asociativo, en tanto que el modelo que identificamos con GETAFE, pero que también se proyecta a otros núcleos municipales, se da una mejor inserción del Movimiento Vecinal con el resto del modelo asociativo.

La actividad del primer modelo tiende a ser instrumento de concienciación de fines superiores. Problemas concretos del barrio, servicios de la asociación tales como asesoría jurídica, deporte, cooperativas de viviendas, etc. tienen como finalidad educativa última el hacer surgir un mayor grado de compromiso político social en el miembro de la asociación.

En tanto que en el modelo segundo, la actividad se desarrolla mucho más como acompañamiento social público de la actividad que desarrollan las propias instancias administrativas locales.

Las relaciones entre unas Asociaciones Vecinales y otras están asimismo mediatizadas en ambos modelos por las influencias de los partidos a su interior, y por las distintas corrientes que puedan darse de lucha por el poder al interior de los propios partidos políticos.

En tanto en el primer modelo de ASOCIACIONES VECINALES (Modelo LEGANES) a pesar de la clara vocación política, se da una diferenciación neta frente a los políticos profesionales, en el segundo modelo (Modelo GETAFE) no existe tal grado de discontinuidad, siendo frecuente el aparecer imbricados los representantes políticos con los representantes vecinales.

Estando, sin embargo, ambos modelos tan vinculados a la prolongación de lo público en la sociedad, es decir, a establecer los puentes de unión entre las Instituciones representativas y el movimiento ciudadano, ninguno de los modelos ha sido capaz de captar un número suficientemente adecuado de adherentes, y están muy lejos del número que tienen no digamos las ASOCIACIONES DEPORTIVAS, sino ni siquiera las ASOCIACIONES PARA LA CONVIVENCIA (Casas Regionales, etc.)⁵⁰⁸

c) Lógica convivencial.

Se define como la trama de difusas recompensas de sociabilidad y prestigio en torno a la cual permanentemente se hacen y rehacen los grupos que las integran y que es en definitiva la que recaba la participación de sus miembros.⁵⁰⁹

No fué la lógica contractual o mercantil, de la que hablaremos más abajo y que puede perfectamente vincularse al movimiento sindical, la que prevaleció finalmente en la consolidación y asentamiento del SUJETO COLECTIVO que hoy constituye el núcleo humano de estos municipios. Fué más bien la lógica convivencial la que se impuso, en parte debido al frustrante nivel de industrialización al que se vió sometida la Zona, y en parte, a la imperiosa necesidad que encontró el inmigrante de reconstruir todo un mundo de

⁵⁰⁸ *op.cit.* págs. 84-85

⁵⁰⁹ *op.cit.* pág. 98

relaciones humanas rotas, y sin las que le era imposibles subsistir.⁵¹⁰

Este tipo de lógica es asimismo la que ha fundado una cualidad de UNIVERSALISMO de PERSPECTIVAS en el SUJETO COLECTIVO, sin por ello renunciar a incardinarse en lo LOCAL, en un proceso de continua y renovada negociación de las identidades. (De unos inmigrantes originales de unas tierras con otros y de todos con la realidad local y zonal circundante).

GOFFMAN encuentra en la lógica convivencial la condensación de creencias fundamentales sobre la sacralidad de la persona y sobre la existencia de órdenes intersubjetivos de la realidad, al tiempo que la considera indispensable para el desarrollo del sujeto individual.⁵¹¹

En la Zona Sur el modelo más típico de este tipo de asociacionismo lo constituyen las CASAS REGIONALES, que no representan otra cosa sino la institucionalización de este tipo de lógica, ya expresada en el matiz "hogareño" que las identifica en su propia denominación.

Abundan en todos nuestros pueblos, y sus características son bastantes homogéneas.

Representan el eslabón en todas las vicisitudes que supuso la resituación del movimiento migratorio.

Para sus miembros la cultura, como manifestación ritualizada, son el

⁵¹⁰ Frente a las nuevas dimensiones de la comunicación, MORELL veíamos que consideraba insustituibles en las grandes ciudades las tradicionales "relaciones de contacto".

⁵¹¹E. GOFFMAN, "Ritual de la interacción" *"Tiempo contemporáneo"* Buenos Aires, 1970, citado en FRANCISCO CRUCES, .. *op.cit.* pág.99

mejor pretexto para la convivencia.

La pertenencia a la "Casa" se transfiere en muchas ocasiones de padres a hijos, y como en los vínculos primarios de sociabilidad, se extiende por áreas muy variopintas de la vida cotidiana, desde la alfabetización, hasta la formación para el empleo, celebraciones familiares, o diaria partida de cartas.

En su funcionamiento interno, sus participantes, que están organizados de modo representativo y jerarquizado, acceden sin embargo a difusas recompensas de sociabilidad y prestigio.

RELACIONARSE EN SI MISMO CONSTITUYE UN FIN, Y UN MEDIO.

Medio indudablemente para reconocerse como "andaluces", "extremeños", y sentirse como tales. Al igual que el asociacionismo de lógica sacrificial, (hermandades religiosas, cofradías, etc) las CASAS REGIONALES son de las pocas asociaciones que ponen como objeto de trabajo la tradición. Tradición que a veces no deja de ser un disfraz en un contexto urbano desarraigado.

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION.

No sólo establecen puentes de unión entre los inmigrantes y la Administración local sino entre las Administraciones Locales y las Comunidades Autónomas de procedencia.

En esa relación a veces surgen conflictos con la Administración en la medida en que las Casas quieren aglutinar no sólo la representación de sus propios socios, sino la de los intereses del colectivo inmigrante en su globalidad. (Fenómeno que a veces también se da en las Asociaciones de Vecinos con respecto al resto del movimiento asociativo)

Y sin embargo, el conflicto fácilmente se diluye o se obvia debido a la necesidad de reconocimiento mutuo que tienen entre sí ambas instituciones: la Casa concreta y la Administración local.

Esta por otra parte, tiene garantizada con aquella la seguridad de disposición de un paquete de actividades escénicas, coros, bailes y danzas, que se insertan con frecuencia en los actos protocolarios, festivos o institucionales.

Se dice de las Casas, que, debido a su lógica de convivencia, no suponen un movimiento asociativo transformador, sino todo lo contrario, identificándose con posturas políticas conservadoras.⁵¹²

La imagen que en efecto les llega del partidismo político, pese a que muchas de ellas están siendo gestionadas por destacados miembros de los partidos, es la del conflicto, la disputa, la rivalidad, etc. En este sentido las Casas quieren estar por encima de lo político afincándose en un terreno "cultural" aparentemente aséptico.

Sin estar, ciertamente, insertas en el círculo de la lógica heroica o militante, no es menos cierto que a la política, tal y como se desarrolla en el ámbito local no le vendría mal una cierta bocanada de aire fresco democrático que se tradujese en un clima de tolerancia y respeto, tal como se intenta o se pretende en las Casas Regionales.

No es seguro que no fuesen una fuerza eficaz para proyectos locales que intentasen, a partir de necesidades colectivas sentidas por la ciudadanía, aportar aquellos niveles de solución que integran, más que dividen a los ciudadanos en la cosa pública.

⁵¹² *op.cit.* pág. 59

d) Lógica contractual o mercantil.

Podemos denominar lógica contractual o mercantil al conjunto de acciones y supuestos asociados a la circulación de bienes, prestaciones y servicios entre individuos o entidades según formas dotadas de sanción legal y reconocidas de forma expresa.

Esta lógica remite al principio del intercambio como principio dominante de la sociedad capitalista. No deja sin embargo de ser sorprendente que en esta lógica se muevan asociaciones tan dispares como pueden ser las ASOCIACIONES VECINALES, de CONSUMIDORES, o las de COMERCIANTES.

Las tres, con mayor o menor intensidad, participan directamente de la lógica contractual de modo expreso, en la misma medida en que se constituyen en mediadoras entre los recursos públicos y la redistribución de los mismos (A. VECINALES), o están ligadas directa o indirectamente a la producción o al consumo.

Que sea la lógica dominante en alguna de ellas no quiere decir que sea la lógica única.

Significa la importancia que tiene el CONTRATO en nuestra sociedad, y en esa misma medida, la ineludible necesidad de subordinarse a este nivel, todos los demás niveles: los rituales, la fiesta, la convivencia, la privacidad, etc. denominados por OFFE, "instituciones de socialización" y por HABERMAS "mundos de la vida."⁵¹³

De las VECINALES, y su lógica predominante, hemos escrito más arriba. Analicemos ahora la lógica de las ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES y la de las ASOCIACIONES de COMERCIANTES.

⁵¹³ *op.cit.* pág. 101

ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES. En el capítulo tercero hemos destacado la importancia jurídica que tiene este asociacionismo, consagrado en el propio texto constitucional (Art. 51 CE)

Característica predominante es su fuerte dosis de ambigüedad. Ambigüedad sobre la que se construye un sujeto borroso y débil que difícilmente va a poder fundamentar una identidad diferenciada.⁵¹⁴

Las características de este movimiento Asociativo son las siguientes:

Diferenciación clara en los niveles de participación:

a) Dirigentes profesionalizadas.

b) Voluntariado: Tiempo libre de amas de casa.

c) Asociados y familiares: Se traduce en una especie de seguro global en relación a los servicios mercantiles. Ostentan jurídicamente la representación frente a terceros.

Suelen estar vinculadas, como las APAS, o LAS ASOCIACIONES VECINALES, a ORGANIZACIONES FEDERATIVAS de ámbito superior.

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION

Representativa de cara a los asociados manteniendo una gran capacidad de interrelación municipal.

Frente a las manipulaciones de las que suelen ser víctimas las Asociaciones VECINALES por los partidos políticos, la idea de la representación lleva a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios a una gran prevención frente a cualquier tipo de partidismo. Y esto, a pesar de sus claros

⁵¹⁴C.OFFE, "Estrategias alternativas en planificación del consumidor", en "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Alianza Edit. Madrid, 1990, citado por FRANCISCO CRUCES...op.cit.pág.71

y netos orígenes VECINALES y a veces claramente PARTIDISTAS.⁵¹⁵

ASOCIACIONES DE COMERCIANTES Y EMPRESARIOS

Son asociaciones que, al igual que la de los CONSUMIDORES, presentan por una parte, una "oferta de servicios" y por la otra, "reivindican una serie de Derechos".

Los servicios que ofrecen a sus asociados tratan de reducir costes de alianzas estratégicas comunes, de marketing, publicidad, etc.

Las "reivindicaciones" lo son normalmente frente a la Administración, y generalmente de carácter urbanístico, (desarrollo Planes Parciales o Generales) no siendo el menor el de la carencia de aparcamientos en los cascos

⁵¹⁵La Asociación "LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR" de Leganés se crea en 1981. Ha experimentado cambios federándose con la U.C.E. y después saliéndose de la Federación.

Según su actual presidenta, perdieron fuentes de financiación que les eran vitales. El cambio de adjudicación de la Asistencia de ancianos a domicilio, el no haber obtenido programas de colaboración con el I.N.E.M por exigir éste una serie de requisitos a los que a estas personas les es imposible acceder...

Les perjudicó mucho la imagen "pro-PSOE" que les dió la anterior Corporación. La Concejala, que en su momento fué la promotora de la Asociación, al acceder al gobierno municipal, frenó por una parte sus posibilidades de reivindicación, y por otra las hizo aparecer como Asociación privilegiada cuando en realidad no fué así... Un ejemplo: El traslado del Ambulatorio del Barrio "Los Pedroches" al barrio de "Los Frailes". Es un hecho no aceptado por los vecinos del Barrio de Zarzaquemada. Se presenta la Asociación LA DEFENSA ante el Consejo de Salud y se rieron de ella. Se presentó, reivindicando el mismo problema, la "Asociación de Vecinos de ZARZAQUEMADA (de I.U.) y a ésta, sí que se le hizo caso.

El Consejo Sectorial de Consumo no se ha reunido nunca en LEGANES.

de las poblaciones y frente a los GRANDES ESPACIOS COMERCIALES.

El lugar del comercio en la vida cultural resulta coloreado por esta tensión entre la prosecución mercantil del beneficio y la aspiración ciudadana a la "calidad de vida" y al "trato humano".

Frente a la identificación peyorativa con el "tendero", los asociados prefieren verse y ser vistos como "empresarios", reivindicando con ello una función social que estiman lo es de interés público.

Sin embargo, se mueven en un terreno contradictorio y de ambigüedad como movimiento asociativo toda vez que su situación de pequeña empresa, si por una parte es "mercantilista" (su objeto son los negocios), por otra, es "desmercantilizadora" (al no poder competir con los grandes). De aquí que dentro de su ideario presenten objetivos que intentan compaginar simultáneamente: "hacer ciudad" "haciendo negocio".

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION.

Suelen ser generalmente la de unos Empresarios que se dirigen al Empresario Público local por antonomasia: EL AYUNTAMIENTO, del que esperan EFICACIA, sin más. Eficacia que quieren ver tangible por un funcionamiento serio y ágil de la burocracia administrativa, que no impida u obstaculice el desarrollo de sus planes empresariales normalmente sometidos a la competencia más descarnada.

e) Lógica festiva.

La lógica festiva no deja de ser una "contradictio in terminis". Se trata de una lógica ilógica, cuando no antilógica. Una puesta al revés de las normas, tiempos y roles ordinarios.

La fiesta aparece congruente en su incongruencia. Repetitiva y abierta

a infinitas contingencias y variaciones, que son las que hacen que cada año sea la misma y otra distinta⁵¹⁶.

Exponentes típicos de sujetos portadores de este tipo de lógica son LAS PEÑAS.

Las denominadas PEÑAS son fenómenos no tan vinculados al pasado de estas poblaciones. Algunos vinculan directamente su formación y posterior promoción a simpatizantes o miembros del PSOE en estos pueblos. Lo que es cierto, sin embargo, es que la historia previa a la formación de la PEÑA es la de un grupo de amigos, vecinos, o compañeros de trabajo, que desde antes de asociarse, estaban implicados en redes de relación.

El objetivo de la Asociación no es otro sino el de fomentar la "amistad" y el "ambiente" durante las fiestas. Sin embargo, de la propia lógica de que está informado este tipo de Asociaciones parece un tanto pretencioso preguntarse por un "objetivo" definido. Quizás en este sentido, cobre especial fuerza cual sea la verdadera incidencia de lo administrativo en el conjunto de redes informales previas. La "organización", la "formalización" del grupo se ve necesaria por sus miembros para poder optar a la petición de subvenciones al Ayuntamiento.

Por ello, aparte rutinas burocráticas, en las que no se ven sino insoslayables obligaciones de procedimiento, que tampoco hace al caso cuestionarse, la verdadera fuerza reguladora del grupo es la costumbre. Las cosas se hacen como siempre, como se hicieron durante años. Cobran fuerza en este sentido los principios y valores que encontrábamos en la lógica de la convivencia, esto es, la "prioridad" de la persona sobre su "rol" social.

Sin embargo, a diferencia de las CASAS REGIONALES, para las

⁵¹⁶ *op.cit.* pág. 102

PEÑAS, con "divertirse" y "pasarle bien" durante las fiestas, es suficiente para cubrir sus pretensiones organizativas. La "cultura" es algo que desborda por lo general, salvando alguna esporádica excursión, el marco de sus finalidades.

RELACIONES CON LA ADMINISTRACION

Se ha tachado a las PEÑAS de cerradas sobre sí mismas y de conservadoras, carentes, por tanto, de pretensiones de transformación de la realidad. Como ocurría en parte con las CASAS REGIONALES, y sin llegar de ningún modo a identificarse, salvo en algunos aspectos ya señalados que son fundamentales en la lógica convivencial, los AYUNTAMIENTOS han visto en ellas la posibilidad de "DAR AMBIENTE" en las fiestas.⁵¹⁷

Las fiestas se convierten, y de hecho han posibilitado, uno de los pocos resquicios de coparticipación decisional de grupos asociados con los niveles representativos institucionales.

El extraño y paradójico maridaje entre INSTITUCIONES altamente formalizadas y ASOCIACIONES que ven en la formalización un peligro latente para su propia lógica de funcionamiento, tiene a su favor la inocencia política de fondo, cierta necesidad de mutuo reconocimiento en la base común de lo ilógico de muchas conductas, y sobre todo, ese barniz público de participación, que si bien puede generar algún esfuerzo económico para la Corporación, fructifica fácilmente como reclamo ciudadano en votos electorales a favor del partido en el Gobierno local.

Profundizando en lo anterior. La "POLITICA" o lo "POLITICO" se sitúa en la antítesis del interés de estos grupos.

No se puede afirmar de ellos la sospecha de que pudieran ser instrumentos de transformación más efectiva para el caso de que la POLITICA

⁵¹⁷ *op. cit.* pág. 62

se dignificara, como creemos que puede ocurrir con las CASAS REGIONALES. Lo impide el elemento coyuntural de su propia lógica.

Así pues, asumiendo plenamente los valores que aportan de RESPETO A LA PERSONA, y BUEN HUMOR, como Escuelas ocasionales de lo antipolítico, o de la relativización de los esfuerzos positivos que pudieran generarse desde lo político, cabría plantearse no pocos interrogantes en relación a las conductas favorables (e interesadas), de la Administración local con respecto a las mismas.

f) Lógica educativa.

Es una lógica que nos la encontramos diluída en casi todos los grupos. Resulta evidente que en la medida en que con el término "socializar" podemos querer dar a entender dos conceptos: en primer lugar, el sentido comunmente aceptado en el marco del sistema educativo cual es el del aprendizaje instrumental de sistemas simbólicos; en un segundo sentido, también puede significar, el establecimiento de vínculos con otras personas y con otros grupos. Ambas acepciones no están desconexas. Por el contrario, se encuentran profundamente ligadas y relacionadas. La acepción "instrumental" y la acepción "globalizante".

Y ambas nos las encontramos superpuestas en la mayoría de los movimientos asociativos de nuestros pueblos.

Desde las asociaciones religiosas hasta las festivas o deportivas. Desde las de la 3ª Edad hasta las juveniles, pasando por las específicas del movimiento feminista.

Esto es así hasta el punto de que el "tejido asociativo", fundamental para la intermediación entre el individuo y los poderes públicos, conlleva y comporta asimismo un permanente instrumento de socialización.

Según algunos autores, la sociedad civil moderna es una sociedad educativa, ha quedado absorbida por el espíritu de la Escuela.⁵¹⁸

A modo de conclusión sobre el Movimiento Asociativo:

LAMBIÜEDAD DE LAS ASOCIACIONES Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACION

II.DIVERSIDAD DE LAS ASOCIACIONES Y PARADOJAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.

LAMBIGÜEDAD DE LAS ASOCIACIONES Y SUS RELACIONES CON LA ADMINISTRACION

La ambigüedad a la que nos referimos es producto del proceso al que se vió sometido el movimiento asociativo. Este proceso claramente se vió sometido en su génesis a dos etapas:

a)Primera etapa: la sociabilidad inmediata había sido fracturada. Los inmigrantes se encuentran sólo con la necesidad de reestructurar procesos de interrelación humana que habían sido rotos por el hecho de su traslado migratorio, y reconstruyen unas nuevas relaciones en base a la relación de vecindad que surge en el nuevo asentamiento.

b)Segunda etapa:Se trata de un momento en que los nuevos Ayuntamientos democráticos inducen, promueven y capitalizan para su propia rentabilidad política institucional el asociacionismo voluntario.

Para analizar con mayor detalle esta ambigüedad y los efectos que se derivan en sus relaciones con la nueva Administración democrática local, dividimos el estudio en cuatro apartados:

⁵¹⁸C.LERENA, "Materiales de sociología de la educación y la cultura". Grupo Cultural Zero, Madrid, 1985, citado por FRANCISCO CRUCES...op.cit. pág.104

1)Conflicto estructural entre los "mundos de la vida" y la racionalización inducida por los agentes especializados de la Administración.

2)Efectos sociales paradójicos derivados de la intervención administrativa.

3)Contradicciones de la cultura organizativa en el interior de las asociaciones voluntarias.

4)Consecuencias indeseadas de la simbiosis institucional y el clientelismo.

1)Conflicto estructural entre los "mundos de la vida" y la racionalización inducida por los agentes especializados de la Administración.

Nos encontramos por una parte lo que Shutz y Luckman definen como "mundo de la vida", en el sentido de "ese ámbito de la realidad que el adulto alerta y normal simplemente presupone en la actitud de sentido común."⁵¹⁹

Por otra, la esfera de la organización administrativa, con las características jurídicas de que está dotada constitucionalmente, y que suponen un alto grado de tecnificación, racionalización y formalización.

Para algunos, entre ambas esferas existen relaciones de oposición. Por razón de la contradicción existente entre la idealización de principios de la Administración, y que contrastan con los principios generalmente prácticos, no racionalizados, que operan en la realidad de la vida diaria.

En algunos momentos, estas dos sensibilidades chocan sin estrepito: Por una parte van los que otorgan relevancia a las formas racionalizadas, "juridificadas", de la política institucional. Y por otra, la de aquellos que poseen

⁵¹⁹ SCHUTZ, A; LUCKMANN, TH, "Las estructuras del mundo de la vida" Amorrortu, Buenos Aires, 1977, citado por FRANCISCO CRUCES, ...op.cit.pág.109

sus "culturas políticas", no reconocidas.⁵²⁰

2) Efectos sociales paradójicos derivados de la intervención administrativa.

Parece evidente que los niveles de organización de las Asociaciones voluntarias, (deportivas, culturales, festivas, peñas, etc.) no nacen como fruto espontáneo del reconocimiento de la propia necesidad de autoorganizarse formalmente. Es más bien fruto de su relación con la Administración Municipal.

De aquí surge la necesidad de elaborar unos Estatutos, de llevar a cabo el acto de inscripción en el Registro Municipal y en el Ministerio del Interior, la necesidad de figurar en la lista municipal de las subvenciones... Es evidente el reconocimiento que con estos actos se lleva a cabo por parte de la asociación de dependencia jerárquica en relación con el Ayuntamiento

Sería sin embargo partir de un punto de vista erróneo el creer que tales niveles de formalización se imponen sobre las asociaciones. Más bien este elemental nivel de formalización es asumido de buen grado, o cuando menos, como molestias que son necesarias en el contexto sociopolítico en que se mueven.⁵²¹

Lo que significa la aceptación de este nivel de formalización es sin

⁵²⁰ "Este es el punto en el que se encuentran la mayoría de los participantes... pertenecientes a grupos en los que la reflexividad sobre las propias relaciones con la institución especializada es escasamente relevante: es el caso de las asociaciones deportivas, de las peñas festivas, de determinados grupos formados al amparo del impulso educativo de la Universidad Popular, en fin, de determinadas asociaciones de vecinos..." populares y poco politizadas" FRANCISCO CRUCES... *op.cit.* pág. 115

⁵²¹ *op.cit.* pág. 119

embargo de una influencia a más largo plazo, y mucho más sutil. Significa que se da "oficialmente" una prioridad a los principios "abstractos y administrativizados" de la participación, por encima de los sentidos concretos que pueda tener el ejercicio del derecho de participación para cada asociación voluntaria local en concreto

Y si del terreno de los principios abstractos descendemos a nivel de personas concretas, nos encontramos con que la organización formalizada, exige asimismo la identificación y promoción de portavoces⁵²² que se relacionen con la Administración, y que sean los que lideren al grupo

Surjen así unas figuras híbridas en el movimiento asociativo, pues en su diálogo con el Ayuntamiento y el resto de las instituciones político-administrativas, se ven abocados a organizar su propia estrategia. El tener que responder ante las estructuras de la Administración irradia sobre el propio grupo: éste no va a poder seguir funcionando con tan sólo las relaciones horizontales que hasta ese momento le han dado autonomía, sino que va a tener que aceptar y asumir en su seno la relación vertical que impone su contacto con la Administración.⁵²³ La Administración comienza a imponer de este modo su propio modelo como el que mejor puede inducir el ejercicio del derecho de participación. Con lo que se pierde la horizontalidad, concreción, viveza y fuerza del propio movimiento asociativo.

Protagonistas y líderes del movimiento urbano de la etapa de la transición no han dejado de reconocer haber sido fagocitados por las estructuras formalizadas: fueron claros ejemplos de cómo desde las "rampas" de las portavocías de los grupos se auparon hacia carreras políticas de corte personal

⁵²² *op.cit.* pág.122

⁵²³ "La paradoja que se dispara aquí es la de la potencial disolución de la especificidad horizontal y comunitaria de las asociaciones en el entramado de las instituciones especializadas" *op.cit.* pág.123

que nada tienen que ver con las motivaciones o ideas que les impulsaron al comienzo de su actividad..

Por esto es muy superficial la acusación que se hace de estar politizadas a cierto tipo de Asociaciones, entre las que destacan las Vecinales. En la medida en que una Asociación se tiene que rearticular en sus vínculos con la propia Administración, no es que sus líderes "se politicen" más o menos en uno u otro sentido, es que se introducen en el modelo de la acción administrativa formalizada (jerarquizada) y en el campo de la política partidista y competitiva.

Es muy sintomático de esta crisis de ambigüedad que se introduce en el movimiento asociativo el conflicto que surge ante líderes que van apareciendo cada vez más como imprescindibles o carismáticos, frente a la permanente reflexividad de las asambleas por hacer operativos los mecanismos de renovación. O la conversión de las asambleas en foros para discutir sobre la forma democrática de llevar las asambleas, etc.

En definitiva se produce un distanciamiento entre los líderes y las asociaciones similar al que se produce y se critica de los partidos y las instituciones de gobierno locales.

3) Contradicciones de la cultura organizativa en el interior de las asociaciones voluntarias.

La racionalización que conlleva el surgimiento de una cultura organizacional no encaja muchas veces ni con las expectativas de acción de los miembros de las asociaciones ni tampoco con los propios miembros de la Administración que entran en contacto con ellos.

Ejemplo de las paradojas que surgen en este tipo de relación es el de la relación informativa entre la Administración y las asociaciones.

Los líderes vecinales exigen, en virtud de su derecho constitucional, el ser informados por el Ayuntamiento para planificar su propia participación en los Consejos Sectoriales, o en cualquier órgano o función.

La Concejalía o el Departamento correspondiente les envían entonces amplios dossieres elaborados por técnicos municipales y, asumidos, con mayor o menor provecho, por los políticos profesionalizados.

Estos dossieres, en no pocas ocasiones, no pueden ser digeridos por los propios líderes vecinales.

Con lo que la exigencia de información se vuelve en contra de sus propios demandantes, que cada vez que interpelan a la Administración, corren el riesgo de ser interpelados por ésta, debido en gran parte a sus déficits estructurales (Art. 9, 2 C.E.) por CAPTAR y ELABORAR LA INFORMACION (Derecho a recibir información y Derecho a informar) (Art. 20.1 CE).⁵²⁴

Este problema es correlativo con las exigencias que en muchas ocasiones se plantean a los Técnicos de la Participación. Exigencias que a su vez provienen de concepciones políticas o técnicas erróneas en relación a una visión renovada del Derecho Administrativo. Se producen, por lo general en los agentes políticos por una simbiosis mal digerida de los niveles técnico administrativos. Son exigencias que parten de planteamientos de evaluación cuantitativa, cuando los problemas de la participación son eminentemente cualitativos por naturaleza y definición.^{525 526}

⁵²⁴ *op. cit.* pág. 128

⁵²⁵ Es el mismo error del concepto de "eficacia" en la Administración, del que ya hemos hablado en otros capítulos, y al que ha dedicado un libro el profesor LUCIANO PAREJO ALFONSO: "EFICACIA Y ADMINISTRACION" Tres Estudios, MAP, 1995

4)Consecuencia indeseada de la simbiosis institucional: el clientelismo.

De simbiosis hablábamos antes entre el político y el técnico. De simbiosis hemos de hablar asimismo al analizar las relaciones que se generan entre la Administración local y los movimientos asociativos.

Ya hemos visto como los modos de operar propios de la Administración penetran sutilmente en las Asociaciones y estas los reelaboran con arreglo a su particular sensibilidad.

De esa simbiosis surge, como contrapartida, un efecto perverso por lo que supone de fiasco para la legitimación y la confianza en las propias instituciones y en el movimiento asociativo. Se trata del clientelismo.

Clientelismo que se materializa en el intercambio de favores, en la exigencia por parte de las asociaciones de financiación y apoyo a cambio del poder que les confiere su presencia social o en la producción de demandas incompatibles con el gobierno local.

Pero a cambio, estas asociaciones se presentan a los políticos profesionalizados como un posible capital electoral externo y una cantera para la captación de militantes que acrecentarán su poder al interior de sus propios partidos políticos.

Parece ser una situación generalizable al campo de las relaciones entre las dos esferas, una situación que es real, y de la que prácticamente ningún tipo

⁵²⁶ "Una trabajadora de la Universidad Popular confesaba estar "harta de escribir memorias que nadie lee...Llevaré escritas no sé cuantas páginas de las memorias de las actividades" "en un 90% de los casos -continuó un compañero suyo- esas actividades no sólo no tienen los objetivos bien definidos, sino que no se pueden evaluar sus resultados. Admiro a los americanos por lo bien que hacen estas cosas..."*op.cit.*pág.130

de asociación puede escapar a las críticas de un intercambio ilegítimo con los partidos y la institución municipal.⁵²⁷

II.DIVERSIDAD DE LAS ASOCIACIONES Y PARADOJAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN.

Del análisis del asociacionismo en la Zona Sur de la Comunidad de Madrid se puede extraer en primer lugar que el campo sociopolítico puede definirse como un campo muy plural, en el que se expresan lógicas y sensibilidades muy diversas, que no pueden agotarse en su definición por la relación que mantienen con la Administración.

Se constata asimismo que en la relación mencionada no siempre nos encontramos con paradigmas de enfrentamiento. Se trataría más bien de dos mundos, de dos esferas: la esfera de la Administración (racionalizada, institucionalizada) y la esfera de las asociaciones.

Definimos como relación paradójica aquella en la que lo que se expresa no encierra toda la verdad, o encierra contradicciones latentes. Surgen normalmente entre dos ámbitos en tensión.

En el proceso de institucionalización, los partidos y las corporaciones locales han surgido precisamente de la esfera del mundo de la vida para situarse, por una especie de mistificación, que poco tiene que ver con la definición jurídica del papel de las instituciones y sí con un papel no renovado, a la luz de las nuevas exigencias constitucionales del Estado social y democrático de Derecho, por encima de él.

Se impone la consideración de las relaciones entre la vida social y la política. De aquí la importancia del momento en que se estructuran los nuevos

⁵²⁷ *op.cit.* pág.133

agregados de inmigrantes de procedencia rural al entrar en una nueva situación. Y de aquí surge la visión amplia, rica y plural de todo un mundo de sensibilidades, dispuestas a la participación.

La escisión que actualmente se da entre ambas esferas no puede satisfacer adecuadamente las aspiraciones de legitimación democrática que experimenta continuamente la Administración local, y que supone un ejercicio maduro y responsable de participación de los ciudadanos.

Pero esta realidad no advendrá, si en el esfuerzo por generar y alumbrar nuevas realidades políticas institucionales (por ejemplo, las normas sobre la propia participación local), no se parte desde la propia base social, esto es, desde, y en mutua imbricación -Administración-movimiento asociativo-la esfera de las distintas concepciones y sensibilidades en presencia, sin querer destruir lo plural, o reconducir a lo unitario Administrativo, lo que no es sino la expresión más clara de la garantía institucional de una opinión pública libre a niveles locales, como plataforma congruente de expresión de un pueblo soberano.

4) Los obstáculos a remover para la promoción de la participación en la Zona Sur.

Partimos de una concepción no neutral del Estado social y democrático de Derecho. De él hemos hablado ampliamente en los capítulos precedentes. Ello, traduce a niveles jurídicos la exigencia de una serie de políticas prestacionales, ante las que el sujeto también se encuentra amparado constitucionalmente con claros derechos de tipo procesal.

Partimos asimismo de una Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local que confiere claramente a los distintos núcleos municipales unas facultades de reglamentar o normar sus propios ámbitos configuradores de la intervención participatoria, muy por encima de los meramente ejecutores de la

Ley, y que además, en muchos casos, como hemos analizado, encuentran una base en las propias leyes, además de dotarles de unas claras facultades de desconcentración territorial que son necesarios y urgentes efectuar.

Además, la propia Ley de Bases, en clara sintonía con el mandato constitucional, confiere a las Comunidades Autónomas facultades amplias para generar aquellos planes de integración zonal más convenientes para la Zona.

A estos planes no pueden nunca ser obstáculo la configuración de la mayor o menor presencia en los órganos de los distintos Ayuntamientos.⁵²⁸ Si fue imposible cuando en la cúspide de todas las Instituciones se encontraba gobernando el mismo partido, ello no implica que la única actividad desde el momento en que son distintos los colores políticos de las distintas Instituciones, al menos la más publicitada, haya de ser de mera obstrucción: es necesario y urgente, porque así lo están reclamando los propios ciudadanos de la Zona, el desarrollo de Instituciones de coordinación y planificación de la misma.

Y a estas Instituciones necesariamente han de confluir las aspiraciones de todas las sensibilidades y culturas políticas de las que hemos acabado de exponer sus distintas sensibilidades.

Son indudables las complejidades de las Áreas metropolitanas, y

⁵²⁸ "El mayor problema que plantea la estructura organizativa de las entidades metropolitanas estriba en la representación equilibrada de los municipios integrados en el Área. La Ley catalana distribuye los vocales del Pleno de los Consejos metropolitanos proporcionalmente a la población de los municipios afectados (once, Barcelona; tres, cada uno de los municipios de más de 100. habitantes, y uno, el resto de municipios). La ley valenciana es más práctica y atribuye un representante por municipio integrado, que cuentan con voto ponderado en función de un baremo por tramos de población" FANLO LORAS, A, "Estructura territorial", "ANUARIO DEL GOBIERNO LOCAL, 1995... op. cit. pág. 393

concretamente, las de la Comunidad de Madrid. Ya nos hemos referido en apartados anteriores a los problemas que se generan para el ciudadano de la Zona Sur desde ésta perspectiva, y la gran dificultad que implican estos problemas para que se generen unos cauces de participación efectivos, tanto al interior, como al exterior del propio municipio.

Pero con ser importantes, quizás las más obstructivas, las que están en la propia base, y que por tanto impiden una posterior consolidación de los procesos participatorios podamos centrarlos, a modo de conclusiones en los que pasamos a describir:

4.1) Los modelos vigentes de información pública local.

A finales de 1986, la Consejería de Gobernación de la Comunidad de Madrid, organizó unas Jornadas sobre Prensa Local y Comarcal, cuyas conclusiones fueron posteriormente publicadas por la revista desaparecida ALFOX⁵²⁹

Para la conclusión de que la intervención administrativa local ha de cambiar profundamente en relación a los modelos vigentes de información, con objeto de facilitar los procesos de participación ciudadana, hemos tenido muy en cuenta el diagnóstico que se efectúa en dicha documentación, máxime cuando la realidad no consideramos que haya cambiado sustancialmente, antes bien, quizás, a juicio de no pocos agentes de la información, se ha recrudecido en sus características negativas.

Nos centraremos fundamentalmente en dos de los medios que más próximos pueden encontrarse a las posibilidades de participación de los

⁵²⁹ANTONIO RUIZ DEL ARBOL, "Prensa cercana en Madrid", "Alfoz", 35, Diciembre, 1986

CHARO GALLEG0 y PEDRO ENRIQUE GOMEZ, "Boletines municipales: ¿prensa institucional o propaganda?" "Alfox", 35, Diciembre, 1986

ciudadanos, (tanto para recibir, como, de conformidad con el art.20,1 C.E. para ejercer su legítimo derecho fundamental a emitir su propia información) Esto es: la prensa asociativa, o vinculada a los grupos asociativos voluntarios y la prensa oficial o institucional, o la que en nuestros pueblos se conoce como el Boletín Informativo Municipal.

De la información general que transcurre a través de la Prensa local, cuya propiedad, bien empresarial, (personal, las más de las veces), o la que, con mayor o menor estructura empresarial tiene su base en la publicidad privada, (aunque normalmente se nutra de las noticias oficiales), viene mostrando una debilidad endémica en la Zona.

Además de encontrar en no pocas ocasiones una competencia ilegítima en la prensa oficial, y con independencia de su mayor o menor grado de apertura a los distintos contenidos informativos, creemos que responde a unas coordenadas legítimas de "mercado de las ideas", pero distintas a los parámetros por los que transcurre nuestra tesis al no entrar dentro del terreno acotado del análisis de lo público, y la consiguiente participación igualitaria y libre de los ciudadanos y sus asociaciones voluntarias.

La prensa que es producto de los movimientos asociativos voluntarios es indudablemente el fruto de un "extraordinario esfuerzo generoso"⁵³⁰

Sin embargo, para nacer, y para tener unas mínimas posibilidades de estabilidad, dadas sus carencias estructurales y empresariales de todo tipo, es indudable que deberían encontrar en las Administraciones públicas locales, no

⁵³⁰ *Despunte*, fué el nombre de una vieja publicación local de Madrid, ya desaparecida, y en su nº 47 de julio de 1976 explicaba: "Nuestro periódico es como uno de esos hongos que brotan en el campo después de una tarde de lluvia. Una ilusión, una ingenuidad, pero sobre todo, un extraordinario esfuerzo generoso, quizás mal comprendido" RUIZ DEL ARBOL... op. cit. pág. 24

la mera aportación económica al modo de la subvención, sino sobre todo el esfuerzo personal, político y técnico, por dotarlas de modo totalmente neutral de:

- aquellos elementos (personales y reales) que ayuden a la concienciación y elaboración teórica de los problemas u objetivos por los que se asocian.

- fomento del deseo de comunicar sus experiencias.

- colaboración a la solución de los problemas de infraestructura: plasmación gráfica, distribución, etc.

En relación a las etapas vividas, los autores de la documentación distinguen dos etapas: primera de nacimiento, en gran medida vinculada a la lucha contra la dictadura, y a favor de las libertades. Segunda, en la que acompañan teóricamente a ese ingente esfuerzo de búsqueda de relaciones de convivencia, en el balbuceo de una nueva identidad urbana para los nuevos Ayuntamientos, en el "boon" migratorio, hasta la consolidación de los Ayuntamientos democráticos.⁵³¹

Con la instauración de la democracia, sin embargo, es sorprendente cómo decrece el número de este tipo de publicaciones.⁵³²

Sin embargo, la documentación que nos sirve de base, no ha podido entrar directamente en las singularidades de la prensa que se desarrolla en los barrios del Area Metropolitana (defecto, entiendo, proveniente de la marcada centralidad de las Jornadas, en las que frente a la prensa de los pueblos, se sitúa la prensa de los barrios, entendiéndolos únicamente, como los barrios de

⁵³¹ *op.cit.* pág.25

⁵³² "La prensa asociativa inicia un proceso de marcadísimo declive y reconversión. La desactivación de la motivación militante, y el trasvase de los cuadros directivos y del protagonismo en la actividad urbana desde las Asociaciones de Vecinos hacia la Administración Municipal democratizada, vacía de contenido al Movimiento ciudadano. Pocos de los viejos boletines asociativos logran adaptarse a los nuevos aires..." *op.cit.* 27

Madrid, capital).

En el sentido anterior, es clara la motivación de resistencia que frente al fenómeno de desaparición vinculado al descabezamiento del movimiento vecinal, ha venido ofreciendo algún medio del Asociacionismo Vecinal que ha seguido apareciendo, y con fuerza, en algún barrio de la Zona Sur.⁵³³

Este sentido de resistencia, sin embargo, se desvanecería en la medida en que la actitud de las Administraciones Locales se implicaran en un proceso de ajuste (creación de poder municipal autónomo desde la propia dinámica de la generación de las necesidades sociales sentidas) y su apoyo a los movimientos asociativos en el modo que hemos establecido con anterioridad.

Desgraciadamente, no es ese el sello que hasta ahora ha caracterizado al otro tipo de medio de información que hemos acotado con el nombre de PRENSA OFICIAL, y que en la Zona Sur, está representado por los BOLETINES MUNICIPALES DE INFORMACIÓN.

Ya en apartados dedicados a la Información en capítulos precedentes hemos dedicado parte de nuestro análisis a este tipo de prensa cercana.

Documentos socialistas y comunistas de la época de la transición política concretan la voluntad de transparencia ("convertir los Ayuntamientos en casas de cristal, abrir puertas y ventanas") y la política informativa en la edición de

⁵³³ La Revista "PEDIMOS LA PALABRA" editada por las Asociaciones de Vecinos de Zarzaquemada y S. Nicasio en Leganés, durante bastantes años, ha sido prueba clara de este esfuerzo por mantener viva su identidad vecinal (no exenta de connotaciones opositoras partidistas) frente al coloso esfuerzo editorial representado por el Boletín Municipal de Información.

boletines municipales, como columna vertebral de la misma.⁵³⁴

En 1978 existía ya el Boletín Municipal de Getafe, (un año antes de las primeras elecciones democráticas). De 1979 data la fecha de aparición de los Boletines Municipales de los Ayuntamientos de Alcorcón y Móstoles. En 1980 aparece el de Leganés. Y de 1982 es la fecha de nacimiento del Boletín Municipal de Fuenlabrada.⁵³⁵

El objetivo de la transparencia, a los siete años de funcionamiento aproximado en que se ha llevado a cabo el análisis que comentamos, había arrojado de acuerdo con los siguientes parámetros de análisis: **Información:** (es decir, noticias redactadas asépticamente, con un manifiesto criterio de objetividad); **Información positiva o negativa:** (según connote aspectos favorables o desfavorables a la gestión con clara tendenciosidad); **Humano:** (información cultural, deportiva, social y humana en general); **Opinión positiva o negativa:** (juicios de valor favorables o desfavorables a la gestión municipal); **Opinión tendenciosa:** (todas aquellas opiniones que denotan una clara opción política), los siguientes resultados:

. Ausencia de información negativa: globalmente no se dan informaciones negativas para la gestión municipal. Sólo se han encontrado 4 casos de informaciones de este tipo. (En Ayuntamientos que no coinciden ninguno con los que son objeto de nuestro estudio).

⁵³⁴CHARO GALLEG0 y PEDRO ENRIQUE GOMEZ,
"Boletines municipales: ¿prensa institucional...
op.cit.pág.31

⁵³⁵ Los autores destacan cómo es curioso observar que por esta misma época la UCD comienza a auspiciar la liquidación de los Medios de Comunicación Social del Estado, iniciado en un ambiente favorable, salvo la oposición lógica del Comité Intercentros de los trabajadores, que lucharon abiertamente por una prensa pública, y que fué finalmente concluído el proceso por el Gobierno socialista en 1984.
op.cit.pág.31

Equilibrio entre informaciones: En 11 casos de los estudiados. En 10 sucede lo contrario. En dos casos es exactamente igual. Dada la limitación de la muestrase supone que la tendencia real es globalmente al equilibrio, es decir, la inclusión de tants informaciones manifiestamente objetivas sobre temas locales y de gestión municipal, como informaciones con claro contenido favorable a los equipos de gobierno.

Mayor componente de interés humano: la información humana supera a la información (a toda la información, en 10 casos. Lo contrario, sucede en 11. Y es exactamente igual, en 2) Igualmente, parece clara una tendencia al equilibrio entre información general e información "humana". En 15 casos la información humana y útil, conjuntamente, constituye el mayor bloque del boletín y sólomente en 6 casos éste es superado por el componente de información general. En dos casos, hay igualdad.

Escaso componente de información útil: sólomente en 6 casos la información útil supera a la información general, y en 16 casos ésta última supera a la información útil. En un caso hay igualdad. Parece que puede deducirse el escaso componente de información útil, aunque éste se encuentre presente.

Poca opinión: la opinión representa el bloque menor, en cualquiera de sus aspectos: positiva, negativa o tendenciosa. Los boletines no pueden, claramente, clasificarse de órganos de opinión.

En cuanto a las estructuras de los Boletines, el estudio ofrece los siguientes datos: El Boletín de mayor presupuesto es el de Leganés, con 10 millones de pesetas al año. El presupuesto medio, excluído Madrid, y contemplando ayuntamientos grandes y pequeños (por lo tanto, se dispararía en un análisis de la media para los cinco de nuestro análisis) es de 5,24 millones de pesetas al año. Las mayores tiradas corresponden al de Leganés, con 45.000 ejemplares, Getafe, con 30.000, Fuenlabrada y Torrejón de Ardoz, con 25.000...⁵³⁶

⁵³⁶ op.cit.págs.32-33

Por lo que se refiere a la situación de los profesionales que se dedican a este tipo de prensa se destaca que suelen experimentar bastantes problemas en el ejercicio de su función: imposiciones políticas, escasez de medios, falta de colaboración, en algunos casos, eventualidad laboral, presiones del exterior, pues si bien estos profesionales carecen de responsabilidades políticas, suelen verse situados en la primera fila de las críticas. (Cuadro casi idéntico al descrito por MAX WEBER, ya citado en mis observaciones anteriores).⁵³⁷

Si del estatuto de los profesionales, pasamos a lo que podría constituir el único fundamento de legitimación democrática de estos medios públicos de información, cual es la estructura de sus órganos de redacción, en relación al ejercicio del derecho de participación por parte de las diferentes sensibilidades, políticas, culturales, sociales, etc. que integran el SUJETO COLECTIVO de estas poblaciones, nos encontramos con la siguiente observación tras el estudio de medios efectuados:

Todos los boletines municipales persiguen un fin propagandístico, en cuanto a la gestión municipal; se busca la transparencia entendida como la difusión de la buena gestión. La gestión municipal no está sometida a un seguimiento crítico. Se escribe de lo que se hace, de lo que se hace bien, y nunca de lo que no se ha hecho y debería hacerse. La tendencia publicista se compensa con el predominio de la información humana y útil, considerada en conjunto, lo cual convierte a los boletines en órganos de convivencia y de integración social... La participación de los ciudadanos en los boletines es escasa, y cuando se produce se encorseta en reducidas secciones específicas en las que además, las opiniones positivas superan casi siempre a las negativas. En cuanto a la Oposición, sólo en tres casos se han incluido secciones específicas (Alcalá, Alcobendas y Getafe), sin un reflejo compensado en el resto de las páginas...

⁵³⁷ MAX WEBER, : "*El político y el científico*" Alianza Editorial, Madrid, 1959 págs.117 y ss.

En definitiva, más que un medio de INFORMACION VECINAL, tal cual se han entendido y se siguen entendiendo aún hoy, y quizás con mayor fuerza en nuestra Zona, los B.M.I. se convierten en auténticos obstáculos para el nacimiento y consolidación de una sociedad civil vertebrada en torno a sus movimientos asociativos. Por lo tanto, mi primera constatación es que este obstáculo debería ser removido por la propia Administración local, salvo que adquiriera las connotaciones que le hiciesen acreedor al ejercicio del derecho de participación plural que requiere una sociedad avanzada.⁵³⁸

⁵³⁸ El estudio no entra a un análisis de las Emisoras de Radio, recién instaladas en algunas poblaciones por aquella época. (Funcionaban entonces Fuenlabrada y Leganés. Y estaban preparadas para funcionar a mayor o menor corto plazo las de otros muchos pueblos de la Comunidad de Madrid, entre los que naturalmente se encontraban Alcorcón, Getafe y Móstoles)

De un estudio sobre el medio, pero llevado a cabo en Andalucía extraigo los siguientes párrafos, que no pueden ser confirmados para nuestro contexto geográfico, pero que vienen a reproducir en el fondo, y desde el punto de vista jurídico del derecho a recibir información y a ser emisor de la misma, la misma cortedad de miras. Evidentemente, con mayor o menor identidad en los matices, cualquier otro medio, a partir del análisis de los B.M.I., puede repetir el mismo esquema de errores, por ejemplo, la T.V. local

"La nueva situación de legalidad propicia la creación de nuevos órganos de gestión y control de las radios locales, a imagen y semejanza de los que rigen otros servicios municipales o mancomunados. El Consejo de Administración, integrado por los concejales del municipio, el director de la radio y un representante de los trabajadores, tiene la misión de debatir los presupuestos de la emisora, su distribución, los cambios en la programación y las nuevas contrataciones. Órgano fundamental, supone la demostración palmaria del desconocimiento, por parte de los políticos municipales, de lo que significa un medio de comunicación, su quehacer diario, su peculiaridad frente a otros servicios municipales y, lo que es más importante, la función que deben cumplir como impulsor de una información abierta, plural y alternativa a lo que ofrecen otros medios privados. De concejales cuyos máximos o únicos exponentes de lo que significa el medio Radio suelen ser Luis del Olmo, Antonio Herrero (según tendencias

4.2) Los modelos de aproximación a las carencias simbólicas:

Hay proyectos que con el tiempo pierden toda la fuerza que inspiró su idea originaria. Esto puede ocurrir por muchos motivos. Quizás el que, en el caso que nos ocupa, más ha determinado su olvido y arrinconamiento progresivos no sea otro sino la propia debilidad de los planteamientos políticos iniciales al contacto con la cruda realidad de la gestión y la escasez de recursos.

De todos modos, cuando los recursos escasean lo que prevalece son las escalas de valores. Y está clarísimo y evidente que el deterioro que han ido sufriendo durante años sucesivos aquellos proyectos originarios de "Universidades Populares" en los pueblos que las implantaron (dos de los que integran nuestro estudio, ni siquiera asumieron el proyecto inicial) son muestra evidente de que el objetivo de la participación vecinal estaba muy débilmente asentado en la mente de los políticos que durante estos años han gestionado y gestionan los asuntos públicos de la Zona Sur de la Comunidad de Madrid.

Es pues algo que habrá que intentar conectar con la remoción de obstáculos, tan seriamente mandatado por el art.9,2 CE, y que constituye una

políticas), o José María García, poco se puede esperar en la profundización y potenciación de una radio "diferente".

El Consejo de Administración se convierte en un nuevo campo de batalla donde dirimir las divergencias políticas municipales. El legítimo control y la necesaria supervisión del dinero público que se invierte en este servicio se transforma en una serie de obstáculos y trabas burocráticas que impiden un funcionamiento ágil y las inversiones oportunas para mantener un mínimo nivel tecnológico..."MUÑOZ BACA, JAVIER, "Emisoras municipales de Radio ¿el fracaso de una ilusión? Cómo ha evolucionado el fenómeno de las emisoras de radio tras más de una década de presencia en Andalucía. Un modelo: Radio Aljarafe" en "Cuchará y paso atrás", Revista Cultural de Ciencias Sociales, Sevilla, n°1 Marzo-Mayo 1997, pág.75

de las bases sobre las que se asientan las grandes debilidades y carencias de los ciudadanos de estos municipios , y que impiden o dificultan "la participación en la vida política, económica y social".

De los documentos constitutivos de la Universidad Popular de Leganés, aprobados en 1982, extraemos la siguiente definición de Universidades Populares:

"Las UU.PP. son una institución abierta, pluralista, democrática, que pretende ser un instrumento para la elaboración de una cultura popular. No busca una cultura prefabricada, por el contrario, pretende una cultura arraigada profundamente con la vida y la experiencia del pueblo, programada y coordinada en torno a las necesidades que él mismo configura como creador de su propio destino".

Y al cumplirse los diez años desde su creación, en la editorial de la revista conmemorativa de tal evento se constata que "la Universidad Popular de Leganés ha trabajado, con mayor o menor éxito, para promover la participación activa de los vecinos y vecinas de nuestra comunidad desde la Educación de Adultos y la Animación Sociocultural"^{539 540}

Es decir, se trata, si se analiza desde el marco jurídico que informa

⁵³⁹ "TREBOL" Cuaderno de Comunicación de la Universidad Popular de Leganés., 19, 1993

⁵⁴⁰ "Parece una paradoja, pero pudiera también interpretarse como acto de responsabilidad y sana humildad que una Universidad, la Popular de Leganés, haya emprendido en este año de 1990, un serio Programa de Educación de Adultos y Animación Socio-Cultural" Frases de JORGE SEMPRUN MAURA, entonces Ministro de Cultura, para el Programa "Leganés, contra el analfabetismo". Diciembre de 1990

Del resultado de estos programas se hizo consciente la propia UNESCO al conceder el premio al mejor programa de alfabetización desarrollado en un Ayuntamiento al de Leganés.

nuestra tesis de remover el obstáculo de la carencia fundamental simbólica y de socialización, cual es en primer lugar, la de la alfabetización. Pero no es sólo esto. Y aquí puede radicar la ambigüedad del proyecto inicial y la debilidad con la que después se ha querido ir sosteniendo por las sucesivas Corporaciones.

Porque lo que específicamente se planteaba en los primeros años de la transición y en el albor de nuestros ayuntamientos democráticos al pensar y discurrir sobre las UNIVERSIDADES POPULARES no era sino la urgente necesidad de institucionalizar un instrumento de concienciación progresiva, desde la relación de vecindad, en la incardinación a un area territorial muy concreta, planteando en grupo los problemas más serios que se derivaran para la comunidad en su vivencia de barriada. Y esto, llevado a cabo en una actitud constitucionalmente abierta y respetuosa con las distintas sensibilidades que veíamos que adornaban al SUJETO COLECTIVO de la participación en la Zona Sur.

Por esto, no se entiende como pueden considerarse equivalentes, incluso para algunos representantes de las Corporaciones municipales, los proyectos reglados desde las estructuras de un Ministerio de Educación, en sus programas de Educación Permanente de Adultos con los programas que se planteen desde la Administración más próxima al ciudadano, cuales son los Programas que se proyectan desde las competencias municipales en educación, al compás de las propias previsiones de los servicios establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, ⁵⁴¹sobre todo, cuando las carencias históricas nunca ya van a poder ser subsanadas por la Administración Central y se está jugando con derechos fundamentales, tales como el derecho a participar en la vida social, política y económica de más del 80% de ciudadanos del municipio.

⁵⁴¹ En este sentido, el art.28 LRBRL:

"Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de otras Administraciones públicas, y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente".

Otra cuestión es la permanente incuria de recursos económicos de nuestros Ayuntamientos. Pero está claro que el segundo obstáculo a remover está precisamente en la ideología política subyacente que hace trastocar los valores de la forma expresada.

Pero tengamos una visión más próxima de lo que significa este tipo de proyecto municipal.

Según los datos estadísticos de la Federación Española de Universidades Populares eran 114 las que estaban asociadas a la Federación en 1993.

Estas 114 suponían un coste total de 2.500 millones aproximadamente, de los cuales, los Ayuntamientos tan sólo sufragaban el 61%

La plantilla del personal al servicio de estas instituciones locales era de 2.545, de los que tan sólo 451 eran fijos (un 18%) siendo éste un dato muy revelador sobre la poca firmeza que nuestros Ayuntamientos han tenido a la hora de comprometerse en serios procesos de animación sociocultural y de participación a largo plazo.⁵⁴²

En la Zona Sur de la Comunidad de Madrid, nos encontramos tres Universidades Populares radicadas respectivamente en Alcorcón, Fuenlabrada y Leganés.

Es importante trasladar a una tesis sobre el derecho de participación en unos municipios muy concretos, cómo existen instrumentos, para posibilitar el ejercicio efectivo del mismo, sobre todo, venciendo las carencias ancestrales de comunicación, posibilidad de información y capacidad de "decibilidad" de sus

⁵⁴²FEDERACION ESPAÑOLA DE UNIVERSIDADES POPULARES.CENTRO DE DOCUMENTACION Y PUBLICACIONES. DATOS ESTADISTICOS.DIRECTORIO DE UU.PP. Actualización 1993/1994

propios miembros⁵⁴³

Así, por ejemplo, la programación para el Barrio de San José de Valderas (en Alcorcón) en el ejercicio 1995-1996 se fundamentaba en el hecho de que "En una sociedad como la actual, en constante cambio, los adultos desescolarizados necesitan medios y vías que potencien su desarrollo personal de una forma autodirigida, que les acerquen a la cultura y que les permitan participar en la sociedad... La implantación de programas de barrio permite y potencia una mejor comunicación vecinal..." O los objetivos específicos del programa de promoción participativa de la misma Universidad: 1. Dinamizar a los colectivos del municipio tendiendo a la participación activa. 2. Potenciar el desarrollo de actividades con repercusión social dentro del marco de Alcorcón. 3. Potenciar el desarrollo de nuevos colectivos a través del apoyo, capacitación, asesoramiento técnico y de recursos en los grupos...⁵⁴⁴

De todos modos, el esfuerzo ha sido decreciente en relación a este tipo de proyectos.

Baste citar que en Leganés el presupuesto municipal para la atención de la Universidad Popular con una plantilla que en 1982 era de 51 trabajador, con contratos irregulares de prestación de servicios, pasa a tener 24 trabajadores en 1993, de los que tan sólo 13 tienen en ese curso la condición de fijos. Y de una aportación municipal al presupuesto en 1993 de 102 millones, pasa en 1994 a

⁵⁴³ Se trataría en este caso de la proyección del art.20,1 en el sentido que lo hace la STC 220/1991 y de la que ya hemos hablado al hablar sobre la garantía institucional de la "opinión pública libre". Se trata de un "derecho que tiene como características esenciales estar dirigido a los ciudadanos en general, al objeto de que puedan formar sus propias convicciones, ponderando opiniones divergentes e incluso contradictorias, y participar, así en la discusión relativa a los asuntos públicos"

⁵⁴⁴ UNIVERSIDAD POPULAR DE ALCORCON. "Programación del Curso 95/96"

una aportación municipal presupuetaria de 63.⁵⁴⁵

Hay que decir que el beneficiario directo de este servicio municipal, de acuerdo con una encuesta efectuada por el Departamento de Psicología Básica, Social y Metodología de la U. AUTONOMA sobre una muestra de 247 personas que habían participado en la U.P. de Leganés (el total durante los catorce años transcurridos quizás no haya llegado, exceptuando los programas de alfabetización, a las 15.000 personas) reúne las siguientes características en su perfil:

SEXO: 73,3% mujer. EDAD: 47% de 36 a 48 años

ESTADO CIVIL: 61,5% casado. BARRIO: 55% Centro.

ESTUDIOS: 51,1% primarios. TRABAJO: 46,2% Ama de casa⁵⁴⁶

Sin embargo, hoy la filosofía política que continúa manteniendo de forma lánguida las Universidades Populares no responde en absoluto a la filosofía que animó su nacimiento. En lugar de UN INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA PROMOCION DE LAS PERSONAS PARA EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, se ha impuesto el "pensamiento único" también a este nivel de la actividad municipal. Buena prueba de ello son los modos de ofertarse o la publicidad con la que se invita a los ciudadanos a participar en estos centros.

"LA VARIEDAD VUELVE A SER LA TONICA DOMINANTE"

Comienza el curso en las Universidades Populares

Los centros de Alcorcón, Fuenlabrada y Leganés presentan sus nuevas ofertas

⁵⁴⁵ Datos extraídos del DIRECTORIO DE UU.PP.
Actualización 1993/1994

⁵⁴⁶ ESTUDIO SOBRE IMPACTO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD POPULAR DE LEGANES" (1.982-1.992) "Evaluación de una acción comunitaria". FACULTAD DE PSICOLOGIA. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID, Departamento de Psicología Básica, Social y Metodología

de cursos y talleres para todos los públicos y niveles a precios muy asequibles. Inscripciones a lo largo del mes de septiembre. FERNANDO TUCHO.ALCORCON

Con el fin del verano llega el momento de empezar a pensar en ocupar nuestro tiempo de ocio en algo más que ver la televisión y tirarnos en la piscina. Es tiempo para cultivar esa afición secreta que tenemos o para dar el salto en esa faceta artística en la que siempre nos habría gustado destacar. Esto lo saben muy bien las Universidades Populares...etc".⁵⁴⁷

Con este tipo de filosofía,⁵⁴⁸ tan alejado del espíritu inicial que alumbró el proyecto de las Universidades Populares, pero que el periodista no se ha inventado, sino que ha captado en el medio social en que desarrolla su tarea informativa, es evidente que es para preguntarse si se está ayudando a la participación ciudadana, o más bien todo lo contrario...Es evidente que hay que

⁵⁴⁷ MADRID SUR, número 22, 13.09.1997

⁵⁴⁸ Los Centros Cívicos nacen con una filosofía de organización de actividades por barrios, que, en principio, no tienen que ver nada con el sentido de animación sociocultural para la participación que anima a las Universidades Populares. Significan la alternativa, en algunos casos, por ejemplo, Getafe y Móstoles, al proyecto de Universidades Populares.

Sin embargo, del B.M.I. que presenta las actividades a desarrollar por el Área Social del Ayuntamiento de Getafe, de Septiembre de 1997, en su introducción extraigo los siguientes párrafos, fiel reflejo en cuanto a su contenido, de puro carácter contractual y mercantil (oferta pública frente a demanda) que el que refleja el periodista del MADRID SUR respecto a las Universidades Populares de Alcorcón Fuenlabrada y Leganés:

"¿Qué vas a hacer este año?

En las páginas siguientes encontrarás una completa oferta cultural, deportiva, social, cívica..., para que en la temporada 1997/1998 realices todas las actividades que desees...etc" GETAFE, Época 5ª, N°277, Septiembre 1997 BOLETIN INFORMATIVO DEL AYUNTAMIENTO

remover el obstáculo señalado, recuperando el proyecto inicial de las UU.PP y vitalizándolo.

4.3.Los modelos de intervencion normativa

Como último obstáculo a remover para que se genere la efectividad del mandato constitucional del art.9,2 creo que debo hacer un somero análisis de la mentalidad subyacente a políticos y técnicos locales que creen que el Derecho es una Ciencia Social tan autónoma, que ella sólo, y sin la ayuda y complementariedad del resto de las ciencias sociales, es suficiente de por sí, para hacer eficaz la NORMA.

El único objeto del Derecho, desde KELSEN, es claro que no puede ponerse en discusión o contradicción.⁵⁴⁹

Que, sin embargo, existan otras ciencias sociales que el jurista o técnico de lo jurídico nunca ha de perder de vista, es otra. Y que la SOCIOLOGÍA JURÍDICA constituye otra de las ramas del conocimiento jurídico, a caballo entre lo social y lo jurídico es otra también muy verdadera y muy distinta.

A ello se está obligado, desde el interior del propio ordenamiento, por la exigencia que se desprende del carácter SOCIAL de nuestro ESTADO DE DERECHO.

Pero es que, además, desde la óptica en que nos movemos del Derecho Público, a ello se está también obligado desde la necesaria reflexión que surge de los nuevos y apremiantes retos con que se encuentra hoy en día la Administración Pública. Estos retos obligan a que se tenga que encontrar desde sus propias estructuras y categorías jurídicas aquellos puentes más válidos para

⁵⁴⁹HANS KELSEN: *Teoría pura del Derecho*". Trad. de Roberto J.Vernengo, México, 1982

anclarlos sobre una realidad social nunca estática y sometida a continuos y profundos cambios.

Desde las consideraciones anteriores hay metodologías de aproximación a los movimientos sociales que creo pueden aportar bastante luz a los procedimientos jurídicos que tratan de hacer efectivo el ejercicio del derecho de participación. A ellas nos referimos cuando enunciamos el obstáculo como los **MODELOS DE INTERVENCION NORMATIVA**.

El modelo más seguido, que es el que tendría que ser removido o eliminado, es el que se limita a una planificación de puro gabinete, que cumple con los requisitos meramente formales de la legalidad, y desprecia por tanto el espíritu que cualquier tipo de norma pretende generar en los ciudadanos, espíritu que se convierte en la mayor garantía de su eficacia. En el capítulo tercero hemos hablado de las limitaciones que se ofrecían a los políticos locales en relación a la institución de la CONSULTA POPULAR.

En síntesis, decíamos allí, haciéndonos eco de la ponencia de LUIS GARCÍA HERNANDEZ Y ELÍAS SANJUAN DE LA FUENTE⁵⁵⁰ que la institución se configuraba como una institución excepcional en relación al ejercicio del derecho de participación, y no sólo por el alto coste que comportaba, sino por los inconvenientes, que encerraba en relación al mismo, sintentizándose en los siguientes: a) No favorecer en el ciudadano una sensación de auténtica participación. b) No ser elemento idóneo para que el gobierno municipal perciba nítidamente el sentir ciudadano. c) En la práctica se configura con efecto vinculado. Es decir, jurídicamente no es lo que políticamente va a terminar siéndolo. Y esta disociación desafortunada entre lo jurídico y lo

⁵⁵⁰GARCÍA HERNANDEZ, L Y SANJUAN DE LA FUENTE, E: "Consultas populares y participacion ciudadana" en *"Informe sobre el gobierno local"*, de la Fundació Carles Pi i Suñer D'estudis Autonomics i Locals. Madrid-1992-págs.403-419

político no dejaba de tener efectos negativos.d)Riesgo de convertirse en plebiscito sobre el equipo municipal de gobierno.e) Favorecer el individualismo insolidario.f)Riesgo de que los gobiernos municipales hagan cesación de sus responsabilidades. g)Posible colisión entre el acto administrativo dictado en virtud de la resolución de la consulta y la sumisión que toda actuación municipal ha de guardar en relación al poder judicial. h)Sensación de deslegitimación en el ciudadano para aquellas decisiones que no hayan sido precedidas o sometidas a consulta.i)ataque mediante el referendum a decisiones adoptadas por otras Administraciones Públicas en virtud de sus legítimas competencias.j)Utilización en perjuicio de legítimos intereses de terceros.

Dados los inconvenientes apuntados, parecía tener los mismos efectos positivos, sin albergar los negativos el sistema de consultas a través de ENCUESTAS a la población.

Muchos de estos efectos más positivos de las ENCUESTAS sobre las CONSULTAS POPULARES fueron investigados asimismo por los sociólogos que analizan los problemas de la participación.

Y comparando tres METODOS de aproximación al sentir ciudadano, tales como ENCUESTAS, ENTREVISTAS y METODOS DE INVESTIGACION ACCION-PARTICIPATIVA han llegado a la conclusión de que son estos últimos los que más garantía de científicidad ofrecen, además de posibilitar el mayor nivel de participación ciudadana solidaria.⁵⁵¹

El método denominado I.A.P (Investigación Acción-Participativa) plantea una serie de exigencias primordiales a sus promotores (políticos locales)

551

T.R.VILLASANTE, en su obra "*Democracias participativas*" op.cit...cap.VI, págs. 183-229 nos ofrece una interesante perspectiva de este método. De él extraigo esta serie de conclusiones para la tesis.

y técnicos, en nuestro caso técnicos jurídicos, con los animadores sociales pertinentes. En primer lugar, una inserción de simetría (deseable, pero muy difícil desde un plano real) en los diferentes movimientos o grupos sociales de la participación

Desde esa situación, y a través de preguntas que inciden en tres planos, denominados respectivamente, de IMPLICACIÓN, (o necesidades e intereses implicados) de AUTOEMANCIPACIÓN (sociograma de los grupos posiblemente interesados en la solución de los problemas) y de POTENCIACIÓN (campos de posiciones ideológicas o sensibilidades de los sujetos) terminar depurando las necesidades realmente sentidas.

Este trabajo es previo a la programación, o norma que se pretenda establecer.

Pensemos en la aproximación que tal metodología ofrece en relación a la elaboración de un PRESUPUESTO POR PROGRAMAS, tan recomendado en nuestras Administraciones locales, pero de tan difícil a veces puesta en práctica. Implica sin embargo un nivel mucho más rico, al integrar en él mismo como PROTAGONISTAS y SUJETOS ACTIVOS al grupo, o asociación que experimenta la necesidad, junto con los técnicos municipales, y los promotores e impulsores electos por la Comunidad local.

Del mismo modo podría hablarse de cualquier programación sectorial municipal.

Pero el método INVESTIGACION ACCION-PARTICIPATIVA,⁵⁵² no

⁵⁵² En una tesis de carácter jurídico no pretendo ni puedo extenderme más en la técnica o metodología a la que estoy refiriéndome. Únicamente hacer referencia sucinta a la misma, remitiendo a los lectores interesados en profundizar en el tema a la bibliografía indicada.

sería completo, sin la posterior evaluación, o mejor dicho, sin una periódica, y cronificada evaluación con los propios SUJETOS decididos a participar en su realización, método que como réplica reflexiva es propuesta con la denominación P.A.I (Programa de autorregulación integral) lo cual exige de políticos, técnicos y ciudadanos participantes, una actitud nunca cerrada a nuevos datos, y concebir las NORMAS, o los REGLAMENTOS, o los PROGRAMAS para la PARTICIPACIÓN, o los ACUERDOS CONSENSUADOS, como PROCESOS ABIERTOS y FLEXIBLES, características estas últimas exigidas hoy además por una nueva concepción del Derecho Público.

CONCLUSIONES

1ª) Las características de Estado social y democrático configuran en nuestro país un tipo de ADMINISTRACION PUBLICA con amplias facultades para intervenir en la vida social, en tanto que, al propio tiempo, fundamentan la participación ciudadana, bien individual, bien colectivamente, para el planteamiento, definición, programación y ejecución de los intereses generales.

2ª) La crisis del Estado social puede haber influido negativamente, no sólo en una disminución de la intervención administrativa en la sociedad, sino también en una reducción del margen de colaboración ciudadana con la ADMINISTRACION, con evidente peligro de retraimiento a unas etapas ya superadas de inhibición del Estado en la sociedad, frustración de DERECHOS FUNDAMENTALES, y vaciamiento consiguiente de las previsiones constitucionales.

3ª) El Derecho Administrativo correspondiente a una etapa clásica de un Estado No interventor o unicamente garantista, sigue siendo necesario como garantía de los derechos de libertad, o libertades negativas,; pero no es suficiente para dotar de instrumentos eficaces al SUJETO ADMINISTRACION en sus relaciones con los ciudadanos en una etapa de Estado social y democrático de Derecho.

4ª) Se impone pues también la exigencia de renovación del Derecho público.

Exigencia que se deja notar de modo más apremiante en el ámbito de las relaciones de una de las Administraciones en que se estructura nuestro Estado plural: "LA ADMINISTRACION LOCAL", debido a estar ella caracterizada precisamente por una relación de mayor proximidad al ciudadano, y ser la primera que puede percibir, a su escala, las más sentidas necesidades de intervención social.

5ª) Nuestro ordenamiento constitucional ha dotado a cada una de las Administraciones públicas de un círculo de competencias. Para el caso de las ADMINISTRACIONES LOCALES, (MUNICIPIOS Y PROVINCIAS), éstas se concretan en la gestión de sus respectivos intereses. Por su parte, la legislación básica relativa a las Administraciones locales ha concretado ese conjunto de competencias, desarrollando de este modo la garantía institucional de la autonomía local, prevista en la Constitución.

6ª) En virtud de esas competencias propias, los municipios, por medio de sus AYUNTAMIENTOS, están llamados a desarrollar una amplia intervención social dentro de su marco territorial, y a establecer, dentro del marco del respeto a la Ley, su propio marco autónomo de colaboración con los ciudadanos.

7ª) Los ciudadanos, por su parte, en sus relaciones con las ADMINISTRACIONES PUBLICAS, y en concreto, en su relación con la Administración municipal, están dotados por el ordenamiento constitucional de una serie de derechos de carácter

fundamental, entre los que destacan el derecho a informar y ser informados, y el derecho de asociación, como bases previas del ejercicio del derecho de participación, estructurantes todos ellos de la SOBERANIA POPULAR.

8ª) La legislación básica de Régimen Local, la del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y la sectorial, bien estatal, bien autonómica, han configurado todo un elenco de disposiciones que posibilitan el ejercicio del derecho de participación de los ciudadanos en la cosa pública. Sin embargo, estas previsiones no pueden agotar las posibilidades de participación, ni establecer los cauces adecuados de realización de la misma, reservados a cada Administración municipal en concreto.

9ª) En el ejercicio de su facultad reglamentaria de intervención, la Administración municipal también está mandatada constitucionalmente para remover los obstáculos que impidan un desarrollo efectivo igual de todos los ciudadanos o vecinos, de su derecho a participar. Dentro de su potestad autoorganizativa reglamentaria, los Ayuntamientos vienen concretando este esfuerzo de remoción de obstáculos mediante la aprobación de unos instrumentos jurídicos denominados REGLAMENTOS DE PARTICIPACION CIUDADANA, y aplicando estas mismas facultades reglamentarias mediante técnicas de DESCONCENTRACION, tanto sectorial o funcional, como territorial.

10ª) Las especiales circunstancias concurrentes en la configuración de las AREAS METROPOLITANAS, concebidas geográficamente como aglomeraciones de municipios en torno o alrededor de uno que adquiere el carácter de nuclear o predominante, los procesos inmigratorios a veces superacelerados que están en la base de espectaculares crecimientos de población en las mencionadas AREAS, motivados por desequilibrios socioeconómicos interregionales previos, configuran unas Administraciones municipales en las que el SUJETO COLECTIVO, o conjunto de ciudadanos no sólo adolece de carencias materiales, sino, y sobre todo, de fuertes carencias inmateriales o espirituales, que le constituyen en sujeto especialmente débil, en su marco interrelacional, y también en sus relaciones con las Administraciones en general, y con la municipal, en particular.

Este hecho le hace acreedor de una intervención especialísima de todas las ADMINISTRACIONES, pero especialmente de la MUNICIPAL, para dotarle de aquellos medios que le posibiliten el ejercicio de su derecho de participación en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

11ª) Este es el caso específico en que están inmersos los grandes municipios del Sur de la Corona metropolitana madrileña, para cuyas Administraciones Autonómicas y Municipales, que están dotadas legalmente de suficientes medios para afrontar los retos mencionados, no son suficientes los medios reglamentarios desarrollados hasta ahora a nivel municipal, ni los legales a nivel de competencias autonómicas,

exigiéndose de modo particular la remoción de los obstáculos que suponen una deficiente política de información ciudadana, con la correspondiente dotación al movimiento asociativo de los medios adecuados tanto para informar, como para estar informados; la remoción de las carencias simbólicas de los ciudadanos en sus niveles de interrelación y asociación, con los medios técnicos (no sólo los jurídicos), más adecuados; la remoción del centralismo mediante la implantación de órganos territoriales desconcentrados y participados, con capacidad consultiva, deliberativa y decisoria reales; y, sobre todo, y en relación a los medios e instrumentos jurídicos, la remoción de un tipo de intervención normativa o reglamentaria que se elabora en el marco solitario de los gabinetes políticos o técnicos, para dar paso a un tipo de intervención normativa o reglamentaria, que, al hilo de las nuevas categorías del Derecho público, haga factible la concreción de las potestades administrativas insertándolas y legitimándolas en el mismo acto en el proceso de reconocimiento previo y consciente de las necesidades sociales sentidas por los propios ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ALBI CHOLVI F, *"La crisis del municipalismo"*
- ALLI ARANGUREN J.C , *"El principio de subsidiariedad y el futuro de Europa"* IVAP, Folleto,
- ALVAREZ GENDÍN: *"El nuevo regimen municipal de barcelona"*, *"Revista de Estudios de la Vida Local"*, Madrid, 1960
- ARAGÓN REYES M: *"El tratamiento constitucional de la autonomia local"*, en *"Organización territorial del estado. Administración local"*, Madrid, 1985
- ARIÑO ORTIZ G, *"Democracia y Administración. Notas sobre participación ciudadana en los procesos de decisión"*, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978;
- ARENCIBIA L, ALVAREZ R, FERNÁNDEZ *"Guia de participacion ciudadana. Recursos. Reglamento. Guia de asociaciones. A. Ayuntamiento de Leganés. Delegación de Cultura. 1.995*
- A.V. EL CARRASCAL *"Ciudad 80"*. *Revista de la Asociación*
- A.V. LEGANES CENTRO Y SAN NICASIO : *"La Voz de Leganés"* *Revista de las Asociaciones*
- A.V. ZARZAQUEMADA Y SAN NICACIO: *"Pedimos la Palabra"* *Revista de las Asociaciones*
- AYUNTAMIENTO DE LEGANÉS. Sección Técnica de Estadística. *Características de la poblacion de Leganes Anuario. Explotacion del padron municipal de habitantes a 1 de enero de .1996*
- BALLESTEROS I, : *"Barcelona, y su nuevo régimen municipal"*, *"Revista de Estudios de la Vida Local"*, Madrid, 1960
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A *"Manual de Administración local"* Ed. Comares Granada, 1993 págs.
- BARRERO GARCIA A, *"Los fueros de Sahagún"* en *AHDE*, 42, 1974 *"Las costumbres de Lérida, Horta y Miravet"*, en *AHDE*, 44, 1974
- "El Fuero de Teruel. Su historia, proceso de formación y reconstrucción crítica de sus fuentes"*, Madrid, 1979
- BARRERO RODRÍGUEZ M.C, *"Las Areas metropolitanas"*, Ed. Civitas, Madrid, 1993
- BENITO R, *"Los Municipios del Sur-Oeste. Un proyecto de desarrollo"*. Ed. GPS, Madrid, 1995

BETTINI R, "*La partecipazione amministrativa*", Milano, 1973

BOLETIN MUNICIPAL DE INFORMACION. Ayuntamiento de Alcorcón

BOLETIN MUNICIPAL DE INFORMACION. Ayuntamiento de Fuenlabrada

BOLETIN MUNICIPAL DE INFORMACION. Ayuntamiento de Getafe

BOLETIN MUNICIPAL DE INFORMACION. Ayuntamiento de Leganés

BOLETIN MUNICIPAL DE INFORMACION. Ayuntamiento de Móstoles

BORJA J: "*Por unos municipios democraticos. Diez años de reflexión política y movimiento ciudadano*" INAP. 1986 Madrid págs. 304-305 (Recopilación de textos del autor escritos y publicados durante los diez años anteriores.)

BOWMAN I KEARNEY "*State and Local Government*", editada por Houghton Miffling Company, 1993

BULLÓN RAMÍREZ: "*La poblacion municipal*", IEAL, Madrid, 1959

CACIAGLI, ". *Participacion ciudadana y descentralizacion municipal en Italia. Treinta años de experiencias*", en "*Conferencia europea sobre participación ciudadana*. Córdoba. 1992

CASTELLS ARTECHE J M: "*El municipio en la autonomia politica*", DA, 182, 1979

CASTELLS ARTECHE: "*El derecho de acceso a la documentacion de la Administración Pública*", RUAP, 10, 1985

CASTELLS, "*Problemas de investigacion en sociologia urbana*", Madrid, 1971.

CASTILLA DEL PINO "*Humanismo imposible*", Madrid, 1968

CASTILLA DEL PINO "*La incomunicación*" Barcelona, 1970

CHITI, "*Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*", Pisa, 1977, "*Los consejos de barrio en Italia*, op.cit.. nota a pié de página n° 8

COORDINADORES/AS CENTROS CIVICOS Y DE BARRIO. AREA SOCIAL: "*Voluntariado en Centros Cívicos y de Barrio*". Ayuntamiento de Getafe.

CONSULTOR EL "*Comentarios al Reglamento de Organización, Régimen jurídico y de funcionamiento de las Entidades locales*". , Madrid, 1990

CONSULTORA DE ECONOMIAS DE ESCALA (CEESA) UNION SINDICAL DE MADRID- REGION DE COMISIONES OBRERA " "*La formacion ocupacional en la Zona sur metropolitana de Madrid*" Ed. GPS Madrid, 1993

CORDÓN MORENO:"La legitimación en el proceso contencioso-administrativo", Pamplona, 1979

COSCULLUELA MONTANER L:"Las elecciones locales", Cap.XV de la obra colectiva dirigida por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, "Tratado de derecho municipal", T.I, Edit. Civitas, Madrid 1988 pág.698

COSTA J,."Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla" en Obras de Joaquín Costa.I.Zaragoza, 1982.

CRAMER,M."La experiencia de Berlín y las grandes ciudades alemanas" en Herrera y otros, "Izquierda Europea y poder local, Alfa Delta, Madrid.1994;

CRUCES F y DÍAZ DE RADA A, : "Política y sociedad civil en Leganés". Febrero 1994.(en ciclostil)

CUADERNO DE COMUNICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD POPULAR DE LEGANÉS. "Trebol", 19, 1993

DATOS ESTADÍSTICOS.Ayuntamiento de Alcorcón

DATOS ESTADÍSTICOS.Ayuntamiento de Fuenlabrada

DATOS ESTADÍSTICOS.Ayuntamiento de Getafe

DATOS ESTADÍSTICOS.Ayuntamiento de Leganés

DATOS ESTADÍSTICOS.Ayuntamiento de Móstoles

DE ASÍS ROIG A, en "Disposiciones generales sobre los Procedimientos Administrativos" en "Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"; Dirección General de la Función Pública. Consejería de Hacienda .Comunidad de Madrid, 1993

DE CABO MARTIN C:"La crisis del Estado Social", Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1.986, pág.15

DEL VALLE LÓPEZ:"La participación ciudadana en el Sistema Arbitral de Consumo." XXI congreso Iberoamericano- Valladolid.1992

DE LA VALLINA VELARDE A, "Consideraciones sobre la autonomía local en el Estado autonómico" REVL, 213 (1982) págs.33-70

DE LA VALLINA VELARDE A:"Consideraciones sobre la potestad normativa de los entes locales" REVL, 17

DELGADO, GUTIERREZ:"Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales, Madrid 1992;

DELGADO PIQUERAS, *"La Terminación Convencional del Procedimiento Administrativo"*. Edit. Aranzadi Madrid, 1995

DEMOSCOPIA *"Sondeo de opinión sobre la gestión municipal en Leganés."* Exmo. Ayuntamiento de Leganés.-Octubre 1993. págs.42-43 Ciclostilado.-

DIAZ E: *"Sociología y Filosofía del Derecho"*, Taurus Ediciones, Madrid, 1976

DYLS M.HILL: *"Teoría democrática y régimen local"* I.E.A.L, Madrid, 1980,

ELLUI J, *"Historia de las instituciones de la antigüedad"* Madrid, 197

EMBID IRUJO A, *"Ordenanzas y Reglamentos Municipales en el Derecho Español"*, IEAL, Madrid, 1978

EMBID IRUJO, *"Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal"* REDA, 30, 1981

ENTRENA CUESTA, *"Comentario a los arts.137,140,141 y 142"*; págs.2085-2103;2121-2163 en *"Comentarios a la Constitución"*. 2ªEd. Madrid, 1986

ENTRENA CUESTA: *"Problemas actuales de las grandes ciudades"*, en *"Problemas políticos de la vida local"*, Madrid, 1961;

ENTRENA CUESTA en *"La comarca y la administración territorial"*

EQUIPO EIDA *"Getafe, Lucha obrera bajo el franquismo"*.-Unión Sindical de Madrid de Comisiones Obreras. Madrid 1977

ESTUDIO SOBRE IMPACTO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD POPULAR DE LEGANES" (1.982-1.992) *"Evaluación de una acción comunitaria"*.

FACULTAD DE PSICOLOGIA. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID, Departamento de Psicología Básica, Social y Metodología.

FANLO LORAS A, *"Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local. El control sobre las Corporaciones locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local"*. C.E.C., Madrid 1990

FANLO LORAS A, *"Estructuras territoriales"* en *"Anuario del Gobierno Local"*, 1995

FEDERACION ESPAÑOLA DE UNIVERSIDADES POPULARES.CENTRO DE DOCUMENTACION Y PUBLICACIONES. DATOS ESTADISTICOS.DIRECTORIO DE UU.PP. Actualización 1993/1994

FERNÁNDEZ DURÁN, "La crisis de la metropolis madrileña, sus efectos sociales y la urgente necesidad de un cambio de modelo", TAL, 30, 1989

FERNÁNDEZ DURÁN, R.: "La explosion del desorden", Fundamentos, Madrid, 1993;

FERNÁNDEZ-PACHECO I.N, "La participación de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios en la elaboración de la Reglamentación de los Servicios Municipales" "XXI Congreso Iberoamericano" Valladolid, 1992

FISAC M "La molécula urbana. Una propuesta para la ciudad del futuro"

FONT Y LLOVET: "El Referendum local en España, "Autonomies. Revista catalana de Derecho Público", 2-3 Barcelona, 1985

GALTUNG J, : "¡Hay alternativas!". Ed. Tecnos, Madrid, 1984

GALLEGO CH. y GOMEZ P.E., "Boletines municipales: ¿prensa institucional o propaganda?" "Alfox", 35, Diciembre, 1986

GARCIA DE ENTERRIA, "Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en "La Administración Española", Alianza Editorial. Madrid, reimp. 1985

GARCÍA DE ENTERRÍA: "La Constitución como norma y el tribunal constitucional", Madrid, 1981,

GARCIA DE ENTERRIA, "La Administración Española", 4ª Ed. Madrid-1981

GARCIA DE ENTERRÍA E, "La participación del administrado en las funciones administrativas", en la obra Homenaje a S. Royo-Villanova, Madrid, 1977;

GARCIA FERNANDEZ, "Los orígenes del Municipio Constitucional" IEAL, Madrid, 1983

GARCIA-GALLO, "El Derecho germánico y su importancia en la formación del Derecho español", en AHDE, 24, 1954

GARCÍA HERNANDEZ y E. SANJUAN DE LA FUENTE: "Consultas populares

y participación ciudadana" en "Informe sobre el gobierno local.1995

GARCIA ULECIA,"Los factores de diferenciación entre las personas en los Fueros de Extremadura castellano-aragonesa",Sevilla,1975

GIBERT,"Romanismo y germanismo en la Historia del Derecho", en *Nuestro Tiempo*, abril 1950

GISA (MERCADO LABORAL, INDUSTRIA Y FORMACION EN EL MUNICIPIO DE GETAFE, AYUNTAMIENTO DE GETAFE, 1995

GOFFMAN,"Ritual de la interacción" *"Tiempo contemporaneo"* Buenos Aires, 1970,

GONZÁLEZ URRUELA, "Industrialización y desarrollo metropolitano en España", *ERIA*, 1991,

GRANADINO SALMORAL A "La participación ciudadana en el diseño y ejecución de proyectos concretos". Ponencia presentada en los "Encuentros de participación ciudadana" organizados por el INAP en Madrid durante los días 31 de Marzo y 1 de Abril de 1992

GURUTZ JAUREGUI "Parábola del Buen Ciudadano" *EL PAIS*, 21.2.1996

GUTIÉRREZ NIETO: "Las "Comunidades" como movimiento antiseñorial", Barcelona, 1973

HARE, BADEN Y D'HONDT.MACKENZIE: "Elecciones libres", Madrid, 1982 pág. 68 y ss. DUGUIT: "Traite de Droit Constitutionnel", 3ª ed. T.II .

HARNECKER M,: "Los conceptos elementales del materialismo historico", Siglo XXI Editores, S.A, 2ª Edición, Madrid, 1973

HAURIOU, "Precis de Droit Constituionnel". 2ª Ed. París, 1916

HIJANO PÉREZ: "El pequeño poder. El municipio en la corona de Castilla: sigls.XV al XIX" prólogo de MIGUEL ARTOLA. Ed, fundamentos, Madrid, 1992

HOAG Y HALLET: "Proportional representatio, a key to democracy", Washington, 1937

HUERTA CASTILLO, "Consumo y participación". "XXI Congreso Iberoamericano Valladolid, 1992

IBARRA ROBLES J.L: "El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales". En *"Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público"* núm.5 1986 págs.125

IGLESIA FERREIROS, "Derecho municipal, Derecho señorial, Derecho regio", en *HID*, 4, 77

JELLINEK G: "*System der subjektiven öffentlichen Rechte*", Scienta Verlag Aalen (2ª edic. reimp. 1964)

KELSEN H, "*Esencia y valor de la Democracia*", Trad. R. Luengo y L. Legaz Ed. Labor, Barcelona, 1977,

KELSEN H, "*Reine Rechtslehre*", F. Deuticke, Wien 1976 (reimp. de la 2ª edic. 1960)

KELSEN: "*Teoria pura del Derecho*", Traducción de la segunda edición en alemán de Roberto J. VERNENGO. Universidad Autónoma de México, 1982, pág. 101

LEAL J "La lejanía del Ayuntamiento" ("*EL PAIS*, 18 de mayo de 1.995

LEGUINA VILLA, "Gobierno Municipal y Estado Autonómico" *RAP*, 100-102 (1983) Vol. III págs. 2187

LERENA C, "*Materiales de sociología de la educación y la cultura*". Grupo Cultural Zero, Madrid, 1985,

MACPHERSON en su obra "*La democracia liberal y su época*" Alianza Editorial (1ª ed. 1984. 3ª reimpresión 1994)

MADRID SUR, número 22, 13.09.1997

MARTIN RETORTILLO L, "La participación en la Administración pública. Principios y límites", en *La participación, Anuari de la Facultat de Dret*, Estudi General de Lleida, 1985;

MARTINEZ SANCHEZ A: "*La organización y el funcionamiento municipales*" Ed. Comares, Maracena (Granada) 1989

MATEO M, "La garantía constitucional de las autonomías locales", *REVL*, 208 (1980)

MENENDEZ REXACH, "Procedimientos administrativos, finalización

y ejecución" en la obra colectiva dirigida por J.LEGUINA VILLA y M.SANCHEZ MORON, "La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" Ed. Tecnos, MADRID, 1993

MERCADO E.M., "Páginas de polvo" "Antología de las publicaciones periódicas aparecidas en la Zona Sur de Madrid en los últimos cien años"

MORELL OCAÑA L, "Régimen Local Español" Ed.Civitas. Madrid. 1988 1ª Ed

MORELL OCAÑA L.: "La participación de consumidores y usuarios en los Organos municipales de Arbitraje". "XXI Congreso Iberoamericano de Municipios". Ed.FEMP, Valladolid. 1992

MORELL OCAÑA L, "La nueva ley de régimen local", "REDA" núm.9

MUÑOZ BACA, JAVIER, "Emisoras municipales de Radio ¿el fracaso de una ilusión? Cómo ha evolucionado el fenómeno de las emisoras de radio tras más de una década de presencia en Andalucía. Un

modelo: Radio Aljarafe" en "Cuchará y paso atrás", Revista Cultural de Ciencias Sociales, Sevilla, n°1 Marzo-Mayo 1997,

MUÑOZ MACHADO S, "Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración", RAP núm.84

NONET Y SELZNIC en "Law and Society in Transition" (1978)

OFFE C, "Estrategias alternativas en planificación del consumidor", en "Contradicciones en el Estado de Bienestar". Alianza Edit. Madrid, 1990,

OFFE C, "Nuevos movimientos sociales. Desafío a los límites de la política" en "Social Resarche" 52. 1985,

OLMEDILLAS E. JULIA CARRICAJÓ Y DOLORES DÍAZ (Gabinete de estudios USMR) "Los municipios del sur-oeste. Un proyecto de desarrollo" "union sindical de madrid-region de CC.OO". Ediciones GPS 1995

ORDUÑA E, "Participacion y democracia directa. Concejos y Cabildos" Ponencia presentada en el XXI Congreso Iberoamericano de municipios, celebrado en Valladolid (España) del 12 al 19 de Julio de 1992. Ed. F.E.M.P. 1994

PAREJO ALFONSO L, JIMENEZ BLANCO A, ORTEGA ALVAREZ L, "Manual de Derecho Administrativo", Ed.Ariel, Barcelona, 1990

PAREJO ALFONSO L, "La participación en el Estado social", *Actualidad Administrativa* núm.5, 1987; y también, "La participation dans le Droit public espagnol", en la obra *Presence du droit public et des droits de l'homme*, Mélanges offerts a J.Velu, Collection de la Faculté de Droit de L'Université Libre de Bruxelles, Bruyillant, Bruxelles, 1992, tomo I, págs.453 y sgs.

PAREJO ALFONSO L, "Eficacia y administracion. Tres estudios" B.O.E. M.A.P. 1995

PAREJO ALFONSO L, "Crisis y renovación en el Derecho público", CEC, Madrid, 1991

PAREJO ALFONSO L, "Derecho básico de la Administracion local", ed.Ariel, Barcelona,

PAREJO ALFONSO, "Garantía institucional y autonomías locales" 1.981

PAREJO ALFONSO L, en "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: Una valoración global de la integración del Régimen Básico de la Administración Local en el del conjunto de las Administraciones públicas", en "Anuario del Gobierno Local 1995", obra colectiva dirigida por TOMAS FONT I LLOVET, Diputacio de Barcelona, Marcial Pons Ed.Jurídicas, S.A. Madrid, 1995

PECES-BARBA MARTÍNEZ G, L.PAREJO ALFONSO Y L.AGUIAR DE LUQUE en "Informe sobre la propuesta de Administración Unica del Presidente de la Xunta". J.RODRÍGUEZ-ARANA, en "La administración unica en el marco constitucional" Fundación Instituto de Estudios Autonómicos y Comunitarios. SANTIAGO.-1993

PECES-BARBA MARTINEZ G. "La seguridad jurídica desde la Filosofía del Derecho". "Anuario de Derechos Humanos", nº6 1990

PECES-BARBA MARTINEZ G.: "La democracia en España. Experiencias y reflexiones." Ed.Temas de hoy. Madrid. 1996

PEMÁN GAVÍN J, "La poblacion local: la vecindad administrativa" Cap.XXV de la obra colectiva dirigida por SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, "Tratado de Derecho municipal", t.I, Edit. Civitas, Madrid 1988

PÉREZ SERRANO, "Tratado de derecho politico", Madrid 1976

PERPIÑÁ A y otros: "La estructura del urbanismo", Barcelona, 1969;

PIRENNE H: "Las ciudades en la Edad Media", trad, cast. Madrid, 1972

PONENCIA SINDICAL del 6º Congreso de la Federación de servicios públicos de Comisiones Obreras

PORCIOLES Y COLOMER, "Barcelona y su carta municipal", Madrid, 1961

POSADA A. "Evolución legislativa del Régimen local en España, 1812-1909". Madrid, 1910. (Reimpresión facsimil, IEAL, 1982)

PORRAS NADALES A.J, "Introducción a una teoría del Estado postsocial",

PRIETO SANCHIS L: "Estudios sobre derechos fundamentales" Ed. Debate, 1990 Madrid

QUINTANA LÓPEZ: "El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales" Edit. Cívitas, 1987

QUINTANA LÓPEZ "La desconcentración en la organización de los Municipios", Documentación Administrativa, INAP nº228 (octubre-diciembre 1991)

RAMÍREZ GONZÁLEZ J.L. "La participación ciudadana en los países nórdicos. Experiencias de Suecia. Análisis y conclusiones con miras al futuro" en la Conferencia Europea sobre Participación Ciudadana en los Municipios celebrada en Córdoba del 4 al 7 de Noviembre de 1992. pág.9 (en ciclostil).

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA "Diccionario de la Lengua Española". Vigésima Edición, 1984

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Alcorcón

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Fuenlabrada

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Getafe

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Leganés

REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Móstoles

REISSMAN, en "El proceso urbano", trad. cast. Barcelona, 1970

REQUEJO COLL F, "Las democracias liberales"

REYES MATE: "Una interpretación histórica de la USO", Ed. Carlos Oya, Madrid, 1977

RODRÍGUEZ BOLAÑOS T, Presentación de "La participación ciudadana en el municipio" Reglamento tipo de Participación Ciudadana para Municipios de 200.000 a 1.000.000 de habitantes.

RODRÍGUEZ ALVAREZ "Las juntas de distrito en las grandes ciudades españolas. Un estudio comparado de su organización y de su

regulacion positiva"..Actualidad administrativa,Nº27/Semana 1 al 7 de Julio de 1996 (Número monográfico)

RODRIGUEZ ARANA J, "*Estudios de Derecho local*", Ed.Montecorvo,S.A. Madrid,1997

RUBINSTEIN J.C, : "*Sociedad civil y participación ciudadana*" en XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. Valladolid,12-19 de Julio de 1992 F.E.M.P. Madrid.1994

RUBIO DE URQUÍA Y S. ARNAL SURIA: "*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*" Ed. El Consultor, Madrid 1989

RUIZ DEL ARBOL A, "*Prensa cercana en Madrid*", núm.monográfico, "ALFOX", Nº35, Diciembre, 1986,

SÁNCHEZ GÓNZÁLEZ M, "*De Alarnes a Getafe*" Ayuntamiento de Getafe
SANCHEZ MORON M, "*Los Consejos de Barrio en Italia: una experiencia de participación administrativa*" REDA núm.14. "*Participación, Neocorporativismo y Administración Económica*", en la obra *Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje a E.GARCIA DE ENTERRIA)*, Ed.Cívitas, Madrid, 1991, tomo V, págs.3943 y sgs.; "*El principio de participación en la Constitución Española*" RAP, núm.89, págs.185 y sgs. y "*La participación del ciudadano en la Administración pública*", Ed. CEC, Madrid, 1980;

SÁNCHEZ MORÓN M, "*La autonomia local: antecedentes históricos y significado constitucional*" Ed.Civitas, monografías.1ª Ed.Madrid 1990 pág.134

SÁNCHEZ MORÓN M: "*El sistema político local: fórmulas de gobierno y participación ciudadana*". -Cap.9º del "*Informe sobre el gobierno local*" Ed.Fundació Carles Pi i Sunyer D'estudis Autonomics y locals. Madrid 1992

SÁNCHEZ MORÓN M, : "*Las Comunidades Autónomas y la estructura de la administracion local*" RAP" núms.100-102 vol,III 1983

SÁNCHEZ SÁNCHEZ A, "*Pedimos la palabra*" Revista Vecinal A.V.Zarzaquemada

SANTAMARIA PASTOR, "*Fundamentos de Derecho Administrativo*" T.I Ed.Centro de Estudios "Ramón Areces", Madrid, 1988

SANTAMARÍA PASTOR: "*Los derechos y deberes de los ciudadanos*", "*Comentarios a la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*"; Dirección

General de la Función Pública. Consejería de Hacienda .Comunidad de Madrid,1993

SCHAFF A, *Humanismo Ecuménico*, con prólogo de GOMEZ CAFFARENA y GARCÍA NIETO. Editorial Trotta, Madrid 1993 pág.70

SCHUTZ,A; LUCKMANN,TH,"*Las estructuras del mundo de la vida*" Amorrortu,Buenos Aires, 1977,

SERENA VELLOSO, "*Comentarios a la Ley Organica de Régimen electoral general*"

SERRA L.G,"*Comentarios al regimen especial de Barcelona*, Barcelona,1960;

SOSA WAGNER F,"*La autonomía municipal*"RAP,100-102 (1983)Vol.III págs.2239

SOSA WAGNER F:"*La gestion de los servicios*",Madrid,1989

TOMAS Y VALIENTE,F, "*Manual de Historia del Derecho Español*", Tecnos, Madrid, 1980,

TORNOS MAS J,"*Descentralización municipal y participación ciudadana en Italia*",RAP núm.81,

TOVAR yBLASQUEZ,"*Historia de la Hispania Romana*",Madrid, 1975

U.S.DE C.C.O.O. DE MADRID-REGIÓN."*Análisis socioeconómico de la Región de Madrid. Un crecimiento sin desarrollo*"1993

U.G.T.""*Propuesta Sindical Prioritaria*".Madrid-1989

UNIVERSIDAD POPULAR DE ALCORCON."*Programación del Curso 95/96*"

U.S.O.Carta fundacional."*Documento enunciado en 1961 y aprobado por el Comité Nacional en 1965*"

VANDEM."Las premisas de la ordenacion constitucional de la administracion local española:Tradición revolucionario-napoleonica y perspectiva comparada,"*Estudios sobre la Constitución Española.Homenaje al profesor García de Enterría*" vol VI del Poder Judicial. Organización territorial del Estado, Ed. Civitas, 1991

VERDU L, MARTIN MATEO, ORTIZ DIAZ y CAYON GALLARDO comentan respectivamente los arts.137,140,141 y 142 en "*Comentarios a las*

Leyes políticas", obra colectiva dirigida por O. ALZAGA VILLAAMIL, Tomo X, Madrid-1985 págs.451-461 y 497-584

VILLASANTE T.R: "*Las democracias participativas*" Ed.HOAC, Madrid, 1995

VILLASANTE: T.R. "La experiencia española sobre participación ciudadana". Ponencia presentada en la "Conferencia europea sobre participación ciudadana en los municipios". Córdoba, 1.992

(Material de la Federación Española de Municipios y Provincias)

VILLASANTE MENENDEZ I, "*Estado democrático e información: el derecho a ser informado*". Premio Extraordinario de Doctorado. Junta General del Principado de Asturias Convocatoria 1994" con prólogo de FRANCISCO.J.BASTIDA FREIJEDO, Asturias, 1994,

WALDO,, "*Teoría política de la Administración pública*.1961

WEBER M: "*El político y el científico*" (1.919) Traducción de F.RUBIO LLORENTE Alianza Editorial, Madrid 1975

ZANOBINI: "*Curso de derecho administrativo, parte general*", trad.cast., Buenos Aires, 1954